

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PISA

CORSO DI LAUREA MAGISTRALE

IN GIURISPRUDENZA

“I MOTIVI SPECIFICI

NEL PROCESSO AMMINISTRATIVO”

RELATRICE

Prof.ssa Valentina Giomi

LAUREANDA

Biscardi Martina

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

INDICE

INTRODUZIONE.....pag. 6

CAPITOLO PRIMO

**Il ricorso giurisdizionale dalla L.1034/1971 fino
all'introduzione del codice del processo amministrativo**

1)Il ricorso nella L.1034/1971.....pag. 9

2)Le modifiche introdotte dalla L.205/2000.....pag. 16

3)L'art. 40 nel codice del processo amministrativo....pag. 24

CAPITOLO SECONDO

I cambiamenti introdotti dal Dlgs. 14 settembre 2012 n.160

- 1) Il contenuto distinto dei motivi specifici.....pag. 31
- 2) L'inammissibilità dei motivi proposti in violazione della
duplice regola della indicazione distinta e della
specificità.....pag. 40
- 3) La nozione di genericità dei motivi nel Consiglio di Stato
in Adunanza Plenaria 20 novembre 2014 n. 32.....pag. 48
- 4) I “motivi intrusi” come denominati dal Consiglio di Stato
24 giugno 2010 n.4060.....pag. 55

CAPITOLO TERZO

L'ampliamento del thema decidendum attraverso i motivi aggiunti

- 1) L'evoluzione dei motivi aggiunti.....pag. 57
- 2) L'ampliamento dei motivi aggiunti.....pag. 65
- 3) L'inammissibilità dei motivi aggiunti.....pag. 78

CAPITOLO QUARTO

I motivi specifici e il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato

- 1)L'applicazione del 112 c.p.c. nel processo amministrativo.....pag. 88
- 2)L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 13/04/2015 n. 4 : impossibilità di emettere d'ufficio una pronuncia di risarcimento del danno in assenza di una domanda di annullamento della parte ricorrente.....pag. 97
- 3)Ultrapetizione.....pag.112

CAPITOLO QUINTO

L'ordine di esame dei motivi

- 1)Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza
sull'ordine di esame dei motivi dopo la sentenza del
Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria 27 aprile 2015
n. 5.....pag.121
- 2)La graduazione dei motivi e delle domande come deroga
all'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la materia del
contendere.....pag. 134
- 3)Assorbimento dei motivi e delle domande.....pag. 144
- 4)Deroghe al divieto di assorbimento.....pag. 151

CONCLUSIONI.....pag. 156

BIBLIOGRAFIA.....pag.160

GIURISPRUDENZA.....pag. 164

SITOGRAFIA.....pag. 167

INTRODUZIONE

Con tale tesi si intende trattare l'evoluzione del ricorso nel processo amministrativo, profondamente cambiato negli anni.

Ci sono stati, infatti, ampliamenti con riguardo alla possibilità delle azioni esperibili dinanzi al giudice amministrativo che hanno determinato una rivisitazione dei contenuti del ricorso nel corso nel tempo, aperto anche a richieste ulteriori e non solo alla richiesta demolitoria, quello che non è cambiato però è il modello del ricorso come forma dell'atto introduttivo, nè nel rito ordinario nè negli altri riti processuali, con la conseguente preclusione dell'introduzione dell'atto di citazione rispetto al ricorso.

Nello specifico, con il primo e il secondo capitolo, si intende affrontare un excursus storico, dal quale non si può prescindere per capire a fondo la materia, partendo dalla legge 1034/1971 meglio conosciuta come legge istitutiva dei tribunali amministrativi regionali (invero ci sono richiami ben precedenti, mi riferisco al Regio Decreto del 17 agosto 1907, n. 642 nonché a quello del 26 giugno 1924, n. 1054, il riferimento è doveroso in quanto l'aspetto formale del ricorso disciplinato dagli art 40 e 41 del codice di procedura civile hanno come base

di riferimento, con gli opportuni adattamenti, appunto, i Regi Decreti) passando per le modifiche apportate dalla legge 205/2000, che ha introdotto innovazioni utili a garantire una maggiore effettività nella tutela giurisdizionale amministrativa anche se lontana dall'organizzare una riforma organica del processo amministrativo, nonché nel 2010 l'introduzione del Codice del Processo Amministrativo, codice quindi recentissimo, e in particolare, per l'argomento che qui ci interessa, dell'art 40 "Contenuto del ricorso".

Vengono poi introdotti i 2 correttivi al Codice, il D.lgs. 15 novembre 2011, n. 195 e ben più importante, il secondo correttivo, il D.lgs. 14 settembre 2012, n.160 con il quale si introduce l'argomento centrale della tesi, ovvero il contenuto distinto dei motivi specifici.

Nel terzo capitolo si affronta l'argomento dell'ampliamento del *thema decidendum* attraverso i motivi aggiunti, anche qui partendo da una breve digressione sulla natura giuridica dell'istituto per arrivare ai fondamentali casi di inammissibilità dei motivi aggiunti.

Nel quarto capitolo, in riferimento ai motivi specifici, viene naturale il richiamo al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, art 112 del Codice di Procedura Civile,

pacificamente applicato al processo amministrativo grazie al rinvio esterno dell'art 39 c.p.a.

Si conclude poi con un quinto capitolo con cui si vuole affrontare il problema, ancora recentissimo, e non poi del tutto risolto, dell'ordine di esame dei motivi ; non è difficile immaginare che sia la giurisprudenza che la dottrina avranno molto ancora da scrivere, infatti la più importante pronuncia sull'argomento è una pronuncia recentissima, ovvero la sentenza del Consiglio di Stato in seduta Plenaria del 13 aprile 2015 n.4.

CAPITOLO PRIMO

Il ricorso giurisdizionale dalla L.1034/1971 fino al codice del processo amministrativo

1) Il ricorso nella L. 1034/1971

L'atto introduttivo del giudizio davanti al Tar è dalla legge definito "ricorso" e consiste in un'istanza formale, proveniente dal soggetto che chiede la tutela, la quale deve essere notificata ad altri soggetti e, successivamente, depositata entro un termine perentorio nella segreteria dell'organo giurisdizionale adito. In particolare, nel processo amministrativo, il ricorso era storicamente l'atto con il quale chi pretende di essere leso in un proprio interesse qualificato da un provvedimento dell'amministrazione impugna tale provvedimento, chiedendo al giudice amministrativo di annullarlo.

Il ricorso amministrativo si presentava quindi come uno strumento di reazione ad un atto lesivo della P.A.¹

¹ R. Chieppa – R. Giovagnoli , *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Torino, 2012, pag. 85.

Se nel corso degli anni l'ampliamento della tipologia delle azioni esperibili dinanzi al Giudice amministrativo ha determinato una rivisitazione dei contenuti del ricorso, aperto anche a richieste ulteriori rispetto alla sola misura demolitoria, il modello del ricorso quale "forma" dell'atto introduttivo è rimasto immutato sia nel rito ordinario, sia negli altri riti processuali, con la conseguenziale preclusione in ordine all'utilizzabilità nel processo amministrativo dello strumento dell'atto di citazione.

L'aspetto formale del ricorso è ora disciplinato dagli articoli 40 e 41 del codice del processo amministrativo, che ripropongono, con gli opportuni adattamenti e innovazioni, quanto già disposto dall'art 35 t.u. Cons. Stato² e dall'art 6 reg. proc.³ che si applicavano anche al giudizio di primo grado stante il rinvio all'epoca operato dall'art 19, comma 1, legge Tar⁴.

La L. 1034/1971⁵, meglio conosciuta come legge istitutiva dei Tribunali amministrativi, tratta del ricorso di primo grado e

² R.D. 26 giugno 1924, n. 1054.

³ R.D. 17 agosto 1907, n. 642.

⁴ G. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Torino, 2014, pag. 294, 295.

⁵ "Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai contro interessati ai quali l'atto si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi,

dello svolgimento del giudizio, per quanto non disposto
rimanda alle norme di procedura dettate per il giudizio davanti
al consiglio di stato (t.u. n. 1054/1924 e regolamento di

entro il termine di 60 giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la
notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia
richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della
pubblicazione dell'albo, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le ulteriori
notifiche agli altri contro interessati, che siano ordinate dal tribunale
amministrativo regionale;

- il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, deve essere depositato nella
cancelleria del Tar, entro trenta giorni dall'ultima notifica ... depositata anche copia
del provvedimento impugnato, o quanto meno deve fornire prova del rifiuto
dell'amministrazione di rilasciare copia del provvedimento medesimo;
- la mancata produzione della copia del provvedimento impugnato non implica
decadenza;
- l'amministrazione all'atto di costituirsi in giudizio, deve produrre il provvedimento
impugnato nonché, anche in copie autentiche, gli atti e i documenti in base ai quali
l'atto è stato emanato;
- ove l'amministrazione non provveda all'adempimento, il Presidente ordina
l'esibizione degli atti e dei documenti nel tempo e nei modi opportuni;

procedura n. 642/1907), nei limiti di compatibilità, in virtù del rinvio contenuto nell'art 19, L. Tar⁶.

La sopra menzionata legge, al titolo terzo⁷, detta disposizioni d'ordine strettamente processuale che attengono al deposito dell'atto impugnato e all'istruzione in genere, all'intervento, all'interruzione del processo ecc...⁸.

In particolare, per quanto ci interessa, l'art 21 prevedeva che il ricorso, con la prova dell'avvenuta notifica, dovesse essere depositato entro trenta giorni dalla data dell'ultima notifica, a pena di improcedibilità dello stesso.

Il ricorso era nullo se in esso non venivano indicati i motivi su cui si fonda la pretesa del ricorrente.

In base al principio della domanda e cioè della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, il Giudice amministrativo era, ed è, vincolato ad annullare l'atto solo per i motivi indicati nel ricorso⁹.

Si tratta di una legge molto importante che attua quella che probabilmente è la più impegnativa riforma della giurisdizione

⁶ R. De Nictolis, *codice del processo amministrativo commentato*, Ipsoa, 2015, pag 620.

⁷ L. 1034 del 1971, Titolo Terzo, Norme di procedura.

⁸ M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2000, pag 88.

⁹ M. Nigro, *La Riforma nel Processo Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1980, p.122.

amministrativa che sia intervenuta dal 1889 fino agli anni 2000. Purtroppo la fattura della legge è pessima, numerose le mende formali, di difficile interpretazione varie disposizioni, largamente censurabili alcune soluzioni particolari adottate dal legislatore.

Ancora di maggior rilievo il fatto che il legislatore si sia indotto a dettare, per il processo dinanzi ai tribunali amministrativi, delle disposizioni più precisamente processuali senza averle mediate e senza aver pensato a coordinarle alle disposizioni processuali vigenti per il processo avanti al Consiglio di Stato e, ancor di più, il fatto che, nell'attuare la riforma, esso abbia assunto, come quadro di riferimento e d'inserzione dei nuovi istituti, la struttura del processo amministrativo, così come risultante dalle leggi del 1889, del 1907¹⁰ e del 1923¹¹ (particolarmente dalla prima), meticolosamente riprese fin nelle parole e nella costruzione sintattica dei precetti¹².

Il primo fatto crea la curiosa situazione di un processo che si svolge in modo diverso in primo grado e in appello.

¹⁰ R.d. 17 agosto 1907, n.642, *Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato*.

¹¹ L. 2840/1923 cui fece seguito il testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato approvato con r.d. 1054/1924.

¹² M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1994, pag. 105.

Il secondo rischia di confortare le tesi più chiuse circa la natura e la struttura del processo amministrativo e di svalutare lo stesso sforzo, sia pur lento e controllato, della giurisprudenza per superare le formule restrittive della legge del 1889¹³.

La legge istitutiva dei Tar non si occupa in maniera esaustiva dell'aspetto del contenuto del ricorso, ci si doveva rifare al Codice di Procedura Civile, essendo la funzione del ricorso quella di palesare le doglianze del ricorrente appare evidente che la forma del ricorso deve essere idonea a tale scopo.

L'art 6 del regolamento di procedura per i giudizi davanti al Consiglio di Stato è meramente indicativo, secondo tale norma il ricorso deve contenere:

- le indicazioni del ricorrente¹⁴;
- l'indicazione dell'atto o del provvedimento amministrativo che s'impugna e della data della sua notificazione;
- l'esposizione sommaria dei fatti;
- i motivi su cui si fonda il ricorso con l'indicazione degli articoli di legge o di regolamento che si ritengono violati e le conclusioni.

¹³ M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002 pag.88.

¹⁴ Con il termine "indicazione del ricorrente" si intendono: nome, cognome, residenza o domicilio.

Come si può notare non vi è menzione alcuna dei motivi specifici che saranno introdotti successivamente.

2) Le modifiche introdotte dalla L. 205/2000

La legge n. 205 del 21 luglio 2000 anche se ben lontana dall'aver realizzato una riforma organica del processo amministrativo, tuttavia ha introdotto alcune innovazioni utili a garantire una maggiore effettività nella tutela giurisdizionale amministrativa.

In materia di ricorso, all'art. 1, la L. 205/2000 è intervenuta in modo puntuale postulando la sostituzione integrale dei primi cinque commi dell'art. 21 della L. 1034/1971 con il sotto citato testo:

"Il ricorso deve essere notificato tanto all'organo che ha emesso l'atto impugnato quanto ai contro interessati ai quali l'atto direttamente si riferisce, o almeno ad alcuno tra essi, entro il termine di sessanta giorni da quello in cui l'interessato ne abbia ricevuta la notifica, o ne abbia comunque avuta piena conoscenza, o, per gli atti di cui non sia richiesta la notifica individuale, dal giorno in cui sia scaduto il termine della pubblicazione, se questa sia prevista da disposizioni di legge o di regolamento, salvo l'obbligo di integrare le notifiche con le

ulteriori notifiche agli altri contro interessati, che siano ordinate dal tribunale amministrativo regionale¹⁵.

Tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti.

In pendenza di un ricorso l'impugnativa di cui dall'articolo 25, comma 5, della legge 7 agosto 1990, n. 241¹⁶, può essere proposta con istanza presentata al presidente e depositata presso la segreteria della sezione cui è assegnato il ricorso, previa notifica all'amministrazione ed ai contro interessati, e viene decisa con ordinanza istruttoria adottata in camera di consiglio.

Il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, e con copia del provvedimento impugnato, ove in possesso del ricorrente, deve essere depositato nella segreteria del tribunale amministrativo regionale, entro trenta giorni dall'ultima notifica.

Nel termine stesso deve essere depositata copia del provvedimento impugnato, ove non depositata con il ricorso,

¹⁵ M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2000, pag. 80.

¹⁶ Legge 7 agosto 1990 n 241, (Nuove norme sui procedimenti amministrativi) art. 25 (Modalità di esercizio del diritto di accesso e ricorsi) comma 5 : “ *Le controversie relative all’accesso di documenti amministrativi sono disciplinate dal codice del processo amministrativo*” (comma così sostituito dall’allegato 4 , art.3, comma 2, d.lgs. n. 104 2010).

ovvero ove notificato o comunicato al ricorrente, e dei documenti di cui il ricorrente intenda avvalersi in giudizio¹⁷.

La mancata produzione della copia del provvedimento impugnato e della documentazione a sostegno del ricorso non implica decadenza.

L'amministrazione, entro sessanta giorni dalla scadenza del termine di deposito del ricorso, deve produrre l'eventuale provvedimento impugnato nonché gli atti e i documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, quelli in esso citati, e quelli che l'amministrazione ritiene utili al giudizio.

Dell'avvenuta produzione del provvedimento impugnato, nonché degli atti e dei documenti in base ai quali l'atto è stato emanato, deve darsi comunicazione alle parti costituite.

Ove l'amministrazione non provveda all'adempimento, il presidente, ovvero un magistrato da lui delegato, ordina, anche su istanza di parte, l'esibizione degli atti e dei documenti nel termine e nei modi opportuni¹⁸.

Da quanto sopra menzionato in ordine al processo amministrativo sono state dettate norme di razionalizzazione, la più rilevante sembra essere quella che prescrive di raccogliere

¹⁷ M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag. 83.

¹⁸ Art. 1 legge 205 del 2000.

insieme, attraverso il mezzo tecnico dei motivi aggiunti, le controversie tra le stesse parti, relative a tutti i provvedimenti connessi con quello impugnato con ricorso introduttivo del processo.

Tale atto introduttivo diventa un contenitore in cui si riversano i provvedimenti riguardanti la medesima operazione amministrativa complessa, e che consente che si prevenga a conoscere del complessivo rapporto intercorrente tra la parte pubblica e le parti private¹⁹.

L'oggetto viene ad essere identificato dal particolare atto amministrativo impugnato, dal fatto costitutivo o dalla fattispecie costitutiva che danno origine al diritto all'invalidazione fatto valere (*causa petendi*) e dalla misura richiesta (*petitum*).

L'oggetto del processo è fissato nell'atto introduttivo ed è immodificabile sia nel corso del giudizio sia in appello (art 45 t.u. C.d.s. ; art 6 reg. proc. Cons. stato).

L'iniziale formulazione dei motivi di ricorso vincola non solo il ricorrente, ma anche il Giudice²⁰, fa eccezione la possibilità di

¹⁹G. Scoca, *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 30.

²⁰ Secondo il Principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, art 112 del codice di procedura civile secondo cui :“il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa ; e non può pronunciare d’ufficio su eccezioni ,

introduzione dei motivi aggiunti : inizialmente circoscritta, in virtù di regole di fonte giurisprudenziale, alla formulazione, nei confronti dell'atto originariamente impugnato, di censure ulteriori rese possibili dalla conoscenza dei documenti esibiti in giudizio dall'amministrazione, e oggi, per effetto dell'art. 21 comma 1 , legge Tar, come modificato dalla L. 205/2000 estesa all'impugnazione di “tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso”²¹.

L'atto amministrativo è l'elemento di delimitazione tanto del contenuto dell'affermazione del ricorrente, quanto del contenuto alla resistenza alla pretesa del ricorrente, e determina anche la natura della stessa resistenza.

Per quanto riguarda il ricorrente, l'atto delimita l'affermazione Dello stesso, in quanto il motivo (o i motivi) di censura che esso fa (deve far) valere nel ricorso consta (constano) di due elementi, un elemento di diritto, che è l'identificazione di una norma che si assume violata, e un elemento di fatto, che è l'enunciazione di un accadimento che concreta la violazione.

che possono essere proposte soltanto dalle parti”, pacificamente applicabile al processo amministrativo.

²¹ M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002, pagg. 241-242.

Orbene, ambedue gli elementi si collegano all'atto amministrativo.

Il ricorrente non può invocare se non le norme disciplinatrici del potere che l'amministrazione ha inteso esercitare nella specie e, parimenti, l'accadimento violatore deve essere ravvisato in un elemento dell'atto e deve comunque riferirsi ad un siffatto elemento.

La presenza dell'atto amministrativo esercita, appunto, influenza anche nella struttura processuale ed in primo luogo sul tipo di domanda giudiziale con cui esso si apre, l'atto introduttivo infatti è una *vocatio iudicis* e non una *vocatio in ius*, a questa caratteristica del processo si ricollegano infatti aspetti processuali importanti :

- l'oggetto del processo deve essere fissato nel ricorso²²;
- obbligo di deposito, con il ricorso, dell'atto impugnato²³ ove in possesso del ricorrente;
- breve termine di decadenza dell'azione²⁴ , posto che il ricorso deve essere notificato entro sessanta giorni da quello

²² art 6, nn. 1 e 2 reg. proc.

²³ art. 36 t.u. C.d.s; v. però l'art 21 legge T.a.r.

²⁴ art 36 t.u.; art. 21 legge T.a.r. ora riformulato dall'art. 1 della legge n. 205/2000.

in cui l'interessato abbia ricevuto la notifica dell'atto impugnato o ne abbia comunque avuta piena conoscenza²⁵.

Il ricorso, con la prova delle avvenute notifiche, e con copia del provvedimento impugnato, ove in possesso del ricorrente, deve essere depositato nella segreteria del Tribunale amministrativo regionale, debbono essere anche depositati entro il termine (ma senza che ciò implichi la decadenza) i documenti di cui il ricorrente intenda avvalersi in giudizio.

La forma di domanda che dà inizio al processo (ricorso) era stata già in passato sottolineata da chi aveva visto in essi la caratteristica fondamentale e primaria del processo e aveva perciò parlato del processo amministrativo come di un processo da ricorso; questo, in verità, sembra eccessivo a meno che non venga adoperata nel senso di processo di impugnazione²⁶.

²⁵ conoscenza che deve riguardare anche la motivazione: in tal senso è ormai nettamente orientata la giurisprudenza anche in relazione all'art. 3 legge n. 241/1990, e v. da ultimo Cons. stato, sez. IV, 16.1.1998, n. 80.

²⁶ M.Nigro, *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002, pagg. 240, 244 e 246.

La legge 21 Luglio 2000, n.205, rappresentò il tentativo più ampio di innovare la giurisdizione amministrativa e il suo processo, prima del codice²⁷.

²⁷ A. Travi, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 44.

3) L'articolo 40 nel codice del processo amministrativo

Con l'art. 44 della legge 18 Giugno 2009, n. 69, è stata conferita delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, il Governo affidò la redazione del testo del decreto legislativo al Consiglio di Stato, anche se poi, in sede di approvazione, non mancò di introdurre modifiche anche sostanziali.

La delega fu esercitata con d. lgs. 2 Luglio 2010 n.104.

Con il decreto legislativo furono approvati quattro allegati:

- il primo è il codice del processo amministrativo,
- il secondo contiene le norme di attuazione del codice,
- il terzo le norme transitorie
- il quarto le norme di coordinamento e le abrogazioni.

Si deve osservare che mentre la legge istitutiva dei Tar dettava una disciplina incentrata sul ricorso impugnatorio di provvedimento, che con sforzi esegetici veniva adattata ai nuovi ricorsi non impugnatori introdotti dalla legislazione successiva, il c.p.a. prende atto di tale evoluzione e disciplina sia i ricorsi impugnatori che quelli non impugnatori, in correlazione con la tipologia di azioni.

Mentre le azioni sono disciplinate dal libro primo c.p.a., il ricorso, nei suoi profili formali e procedurali, è disciplinato nel libro secondo c.p.a.²⁸.

Con questo nuovo testo legislativo, dopo circa 120 anni si ha una disciplina organica del processo amministrativo, entrato in vigore il 16 settembre 2010 ha abrogato quasi tutte le disposizioni precedenti sul processo²⁹, in particolare sono stati abrogati il regolamento di procedura del 1907³⁰, le disposizioni processuali contenute nel testo unico del Consiglio di Stato del 1924³¹, le disposizioni processuali della legge istitutiva dei Tar³² e della legge n. 205/2000³³.

L'art. 40, riguardo il contenuto del ricorso, così come previsto nella sua formula originaria, senza i suoi due successivi

²⁸ R. De Nictolis, *Codice del Processo Amministrativo*, Wolters Kluwer, 2015, pag 672.

²⁹ Allegato n.4 d.lgs. n. 104/2010.

³⁰ R.d. 17 Agosto 1907 n.642.

³¹ R.d 26 Giugno 1924 n.1054.

³² L. 1034/1971.

³³ A. Travi, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pagg. 45-46.

correttivi³⁴, specificatamente per ciò che ci interessa in questa sede mi riferisco al secondo, recitava così:

“Il ricorso deve contenere:

- a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;
- b) l’indicazione dell’oggetto della domanda, ivi compreso l’atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;
- c) l’esposizione sommaria dei fatti, i motivi specifici su cui si fonda il ricorso, l’indicazione dei mezzi di prova e dei provvedimenti chiesti al giudice;
- d) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale.”

Sino all’entrata in vigore del secondo d.lgs. correttivo si era ritenuto che, in base al principio della libertà delle forme, l’esposizione dei motivi di ricorso non postula, in linea di principio, una rubricazione dei motivi stessi né una loro rigorosa formulazione giuridica, essendo sufficiente che essi siano deducibili dal ricorso nel suo insieme, ivi compresa la parte

³⁴ D.lgs. 15 Novembre 2011 n. 195 e d.lgs. 14 Settembre 2012 n. 160.

narrativa, restando, poi, compito del Giudice stabilire la reale portata delle censure, come si deduce da più sentenze del Consiglio di Stato dove si dichiara che l'inammissibilità dell'impugnazione per genericità dei motivi sussiste solo quando il Giudice non sia posto in grado di comprendere quali vizi il ricorrente deduca per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato.

Con il secondo correttivo adesso è necessario, invece, a pena di inammissibilità, un'indicazione distinta dei motivi rispetto alle altre parti del ricorso.

Anche prima dell'entrata in vigore del correttivo, comunque, si era ritenuto opportuno, anche alla luce del principio di sinteticità degli atti processuali, come interpretato dalle indicazioni del Presidente del Consiglio di Stato³⁵, che i motivi fossero rubricati e fossero sintetici.

Infatti il ricorso non dovrebbe superare le 20-25 pagine, e ove fosse più lungo dovrebbe essere proceduto da una sintesi di non più di due pagine.

³⁵Decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 40/2015, in materia di dimensioni del ricorso e degli altri atti difensivi nel rito appalti. Il Presidente del Consiglio di Stato Giorgio Giovannini ha emanato il decreto che fissa la lunghezza massima degli atti forensi, ottemperando così alla Legge 11 agosto 2014, n. 114 che, all'art. 40, lo incaricava di occuparsene "al fine di consentire lo spedito svolgimento del giudizio in coerenza con il principio di sinteticità".

La giurisprudenza, quindi, prima del secondo d.lgs. correttivo non esigeva una rigida ripartizione, ammettendo che fatto e motivi vengano riportati insieme, purchè vi sia sempre la logica correlazione *fatto-motivo-norma violata*³⁶.

Tuttavia, se la parte sceglie autonomamente di articolare il ricorso separando il fatto dai motivi, i principi di chiarezza e coerenza processuale le impongono di attenersi a tale ripartizione, operata tale scelta, i motivi devono essere indicati nella parte spettante ad essi e non possono essere, senza un ordine o una numerazione puntuali, intrusi in modo casuale nella parte dedicata al fatto, tanto più se al fatto è dedicata un'estensione ampia, perché diversamente sarebbe impossibile delimitare l'ambito della materia del contendere³⁷.

Oggi il ricorso ha perso la connotazione specifica di reazione a un provvedimento lesivo e costituisce semplicemente l'atto processuale che introduce il giudizio amministrativo e col quale è proposta la domanda giudiziale, indipendentemente dai suoi contenuti e dagli interessi coinvolti.

³⁶ A. Travi, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 309.

³⁷ G. Leone, *Codice Amministrativo commentato*, Cedam, 2010, pag. 230.

Dopo l'entrata in vigore del codice nel 2010 sono intervenuti due decreti correttivi³⁸ :

- il primo³⁹ interviene correggendo alcune imperfezioni formali e apporta alcune integrazioni, modifiche sostanziali hanno riguardato la disciplina del giudizio di ottemperanza, l'elenco delle materie cui si applica il rito abbreviato, l'elenco delle materie di giurisdizione esclusiva e quello delle materie riservate alla competenza funzionale del Tar del Lazio, sede di Roma;
- il secondo⁴⁰, oltre ad ulteriori correzioni formali, ha profondamente rivisto la disciplina della competenza ed è stata precisata la disciplina dell'azione di condanna al rilascio di provvedimenti.

Il primo intervento legislativo, invero, era stato preveduto dallo stesso legislatore il quale, nella legge delega, aveva disposto che: “Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono ad essi essere apportate le correzioni e integrazioni che l'applicazione pratica renda necessarie od opportune, con lo stesso procedimento e in base ai

³⁸ F.Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, pag. 36.

³⁹ D.lgs. 15 Novembre 2011, n. 195.

⁴⁰ D.lsl. 14 Settembre 2012, n. 160.

medesimi principi e criteri direttivi previsti per l’emanazione degli originari decreti”⁴¹.

⁴¹ F. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 218.

CAPITOLO SECONDO

Le novità introdotte dal D.lgs. 14

settembre 2012, n. 160

1) Il contenuto distinto dei motivi specifici

Il secondo correttivo introdotto con D.lgs. n. 160 del 2012 è il frutto di una collaborazione tra Governo e Consiglio di Stato, avendo il primo incaricato il secondo di formulare la bozza di articolato, per il tramite di una speciale commissione, di cui hanno fatto parte, oltre che i consiglieri di Stato, magistrati amministrativi di T.a.r., esponenti della Corte di Cassazione e dell'Avvocatura Generale dello Stato, nonché del mondo accademico e forense⁴².

Con il sopra citato correttivo sono stati sostituiti ben venti articoli del codice del processo amministrativo, quello sul quale

⁴² R. De Nictolis, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, in www.federalismi.it

in tale ambito occorrerà soffermarsi è l'articolo 40 dedicato all'indicazione del contenuto, dettagliato, del ricorso.

Senza modificarne il contenuto, rispetto alla disciplina precedente, l'art. 40 precisa che i motivi sui quali esso si fonda devono essere specifici e che eventuali motivi proposti in violazione di detta regola sono inammissibili⁴³.

I motivi di ricorso indicano, nei giudizi impugnatori, quella che, secondo il ricorrente è la concreta difformità dell'atto impugnato dal paradigma legale, nei giudizi non impugnatori invece indicano le ragioni giuridiche a fondamento della pretesa⁴⁴.

L'innovazione legislativa di maggiore rilievo riguarda il fatto che gli elementi del ricorso per espressa previsione normativa devono essere distintamente contenuti, dunque individuabili, nell'atto introduttivo.

Potrebbe sembrare solo una risistemazione del contenuto del ricorso, peraltro già fissato con la originaria formulazione dell'articolo 40, ripartendolo in lettere distinte; ma, ad un occhio più attento, così non è, infatti non solo gli elementi del ricorso sono indicati in sette lettere separate dalla a) alla g), ma si

⁴³ Comma 2 art. 40 c.p.a. di cui si parlerà nel secondo paragrafo.

⁴⁴ R. De Nictolis, *Codice del Processo Amministrativo*, Wolters Kluwer, 2015, pag. 736.

afferma che il ricorso oltre a contenere tutti tali elementi deve contenerli anche distintamente⁴⁵.

Il nuovo articolo 40 così recita:

“Il ricorso deve contenere distintamente:

- a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e delle parti nei cui confronti il ricorso è proposto;
- b) l’indicazione dell’oggetto della domanda, ivi compreso l’atto o il provvedimento eventualmente impugnato, e la data della sua notificazione, comunicazione o comunque della sua conoscenza;
- c) l’esposizione sommaria dei fatti;
- d) i motivi specifici su cui si fonda il ricorso;
- e) l’indicazione dei mezzi di prova;
- f) l’indicazione dei provvedimenti chiesti al Giudice;
- g) la sottoscrizione del ricorrente, se esso sta in giudizio personalmente, oppure del difensore, con indicazione, in questo caso, della procura speciale”⁴⁶.

Pertanto i motivi devono essere contenuti nella parte del ricorso dedicata appositamente ad essi; infatti, se i motivi non sono

⁴⁵ M. A. Sandulli, *Il Codice del Processo Amministrativo nel secondo correttivo tra motivi formali e sostanziali*, in www.norma.it.

⁴⁶ Art. 40 comma primo, codice del processo amministrativo.

contenuti nella parte a loro dedicata, ma al contrario contenuti nella parte destinata al fatto (lettera c) il ricorso va considerato inammissibile⁴⁷.

I motivi, per di più, devono essere specifici proprio per incentivare la redazione di ricorsi chiari, a fronte di una prassi in cui i ricorsi, non di rado, oltre ad essere molto lunghi, non contengono un'esatta suddivisione tra fatto e motivi, con conseguente e frequente rischio dei cosiddetti "motivi intrusi"⁴⁸, cioè, appunto, inseriti in parti del ricorso dedicate al fatto, con frequente aumento quindi di errore revocatorio proprio per la difficoltà dei Giudici e delle controparti di individuare correttamente tutti i motivi.

Sarà compito dell'elaborazione giurisprudenziale chiarire qual è il sufficiente grado di specificità dei motivi del ricorso⁴⁹, ma se contenuti nella parte in fatto, l'inammissibilità sarà certa in quanto tale collocazione è in violazione dell'obbligo della espressa indicazione "distintamente".

I motivi di ricorso, come sopra chiarito, devono essere appunto, contenuti nell'apposita parte (del ricorso) ad essi dedicata,

⁴⁷ F. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 305.

⁴⁸ Così come denominati dal Cons. Stato, Sez. VI, 24 giugno 2010 n. 4016.

⁴⁹ R. De Nictolis, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, in www.federalismi.it.

risultando pro futuro vietata ogni commistione tra esposizione in fatto e motivi “in diritto” ossia enucleanti gli articoli di legge o di regolamento che si assumono violati.

In pratica, i motivi di ricorso sono diretti a qualificare giuridicamente la vicenda pregiudizievole della sfera giuridica del ricorrente, riconducendo i “fatti” ad un parametro legale che si assume violato.

La suddivisione in motivi prospettata dal ricorrente non corrisponde sempre all’indicazione di altrettanti vizi dell’atto impugnato, in quanto a volte i motivi dedotti sono inidonei ad individuare una precisa censura, costituendo piuttosto un arricchimento progressivo sul piano argomentativo di un medesimo vizio⁵⁰.

Non è sufficiente la generica deduzione di un vizio dell'atto impugnato, ma occorre che sia precisato il profilo sotto il quale il vizio viene dedotto, indicando tutte le circostanze dalle quali possa desumersi che esso effettivamente sussista, poiché la genericità e l'indeterminatezza delle censure, oltre a precludere l'indagine del Collegio giudicante, inibisce alla controparte una

⁵⁰ G. .Soca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pagg. 295-298-299.

congrua ed appropriata difesa a scapito del principio del contraddittorio⁵¹.

Con giurisprudenza risalente, già formatasi nella vigenza dell'art. 6 del regio decreto n. 642 del 1907, è stato affermato che nel ricorso i motivi di gravame, pur se non rubricati in modo puntuale né espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, devono essere però esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale⁵², come altresì chiarito dal vigente articolo 40 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo), formulato sulla base della normativa e dell'esperienza giurisdizionale pregresse, nel quale si richiede l'esposizione "dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso"⁵³.

Sul punto si è recentemente pronunciato il Consiglio di Stato affermando come i “motivi di gravame ... devono essere esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della

⁵¹ T.A.R. Pescara, Sez. I, 19 ottobre 2015, n. 395.

⁵² M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976, pag 151.

⁵³ T.A.R. Latina, Sez. I, 7 aprile 2015, n. 314.

domanda finale ...”⁵⁴, così da preservare l'integrità delle garanzie del contraddittorio processuale ed una precisa ed univoca definizione del *thema decidendum* ⁵⁵.

Inoltre si è precisato che i motivi di ricorso acquistano una “adeguata consistenza e specificazione” (la quale contribuisce ad una maggiore chiarezza dell'atto) “non già quando descrivono le conclusioni cui essi sono indirizzati, ma se e quando indicano pure le ragioni che vengono poste a base di siffatte conclusioni e danno dimostrazione, secondo l'intendimento del ricorrente, del titolo e della causa delle richieste e delle norme che le giustificano, laddove invece, in presenza di motivi generici non può essere invocato il principio “*iura novit curia*”, perché la conoscenza che il Giudice ha e deve avere delle norme dell'ordinamento non esonera il ricorrente dallo specificare adeguatamente le sue richieste, né il principio può essere interpretato nel senso che il Giudice debba prestare la sua opera ovviando con la sua attività all'incapacità delle parti di reperire un qualunque fondamento per le loro pretese” ⁵⁶.

⁵⁴ Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2012, n. 4006.

⁵⁵ Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 456.

⁵⁶ Cons. Stato, Sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345.

Bisogna tuttavia trovare un equilibrio tra la richiamata sanzione dell'inammissibilità che colpisce i motivi non specifici ed il potere del Giudice di enucleare il contenuto sostanziale degli atti, finanche poco chiari ⁵⁷.

Merita infatti ricordare come il Giudice⁵⁸, nel determinare l'ambito oggettivo di una domanda giudiziale, non sia vincolato alle espressioni letterali utilizzate dalle parti, dovendo piuttosto indagare e considerare il contenuto sostanziale della domanda mediante la valutazione di una serie di elementi, quali, ad esempio, le deduzioni svolte nel corso di giudizio, i mezzi istruttori, lo scopo cui mira la parte e persino il suo comportamento processuale⁵⁹.

Ad ulteriore conferma in tale sede possiamo richiamare anche quanto affermato dallo stesso Consiglio di Stato in riferimento alla specifica posizione dell'appellante : “nel giudizio amministrativo l'appellante ha lo specifico onere di formulare, a pena d'inammissibilità, una critica puntuale della motivazione della sentenza impugnata, posto che l'oggetto di tale giudizio è costituito da quest'ultima e non dal provvedimento gravato in

⁵⁷ T.A.R. Valle d'Aosta, 13 dicembre 2012 n. 112.

⁵⁸ Cass. Civile, 10 febbraio 2010, n. 3012.

⁵⁹ A. G. Pietrosanti, *Sulla violazione dei principi di chiarezza e sinteticità previsti dall'art 3 comma 2 c.p.a.*, rivista Il Foro Amministrativo, fasc. 11, 2013.

primo grado, l'assolvimento di tale onere esige la deduzione di specifici motivi di contestazione della correttezza del percorso argomentativo che ha fondato la decisione appellata”⁶⁰.

Ed ancora : “e non può imputarsi all'appellante di aver proposto nell'atto di appello elementi nuovi rispetto a quelli oggetto di disamina nel ricorso di primo grado se invece in esso è stato solo precisato l'esatto loro originario contenuto”⁶¹.

⁶⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5013.

⁶¹ Cons. Stato, Sez. VI, 7 aprile 2016, n. 1389.

2) L'inammissibilità dei motivi proposti in violazione della duplice regola della indicazione distinta e della specificità

L'art 40 afferma in termini di doverosità che i sette elementi del ricorso devono essere, oltre che tutti presenti, anche, e soprattutto, distintamente contenuti nell'atto introduttivo del giudizio.

La doverosità di questa previsione è espressamente prevista dal comma secondo dove si sanziona con l'inammissibilità la violazione del mancato rispetto dell'indicazione "distinta" degli elementi del ricorso.

Allo stesso modo la sanzione dell'inammissibilità è prevista anche in caso di mancato rispetto della previsione che impone la "indicazione specifica" dei motivi di ricorso⁶².

Pertanto i motivi devono essere contenuti nell'apposita parte del ricorso dedicata ai motivi, e devono essere specifici, a pena di inammissibilità.

L'omessa indicazione, o l'indicazione erronea o lacunosa, degli articoli di legge violati non rendono nullo il ricorso, né si ritiene, inficiano la richiesta "specificazione" prevista a pena di

⁶² G.Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 295.

inammissibilità, a meno che non sia possibile in alcun modo, ossia dalla narrazione generale dei fatti e dal contenuto generale del ricorso, individuare le specifiche censure mosse al provvedimento impugnato.

A tal proposito il Tar Calabria ⁶³ ha recentemente affermato che: “giova ricordare che nel ricorso presentato al Giudice amministrativo i motivi di gravame, pur se non rubricati in modo puntuale né espressi con formulazione giuridica assolutamente rigorosa, devono essere però esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile alla identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale oltre che per rispondere ad esigenze di certezza e garanzia, così come espressamente chiarito e prescritto dal vigente articolo 40 del D.Lgs 2 luglio 2010, n. 104 (recante il codice del processo amministrativo), formulato sulla base della normativa (art. 6 n. 3, R.D. 17 agosto 1907 n. 642, applicabile ai ricorsi dinanzi ai Tar per effetto dell’art. 19 comma 1, legge 6 dicembre 1971 n. 1034) e dell’esperienza giurisprudenziale pregressa, nel quale si richiede l’esposizione “dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso”.

⁶³ T.A.R. Catanzaro, Sez. I, 14 dicembre 2012, n. 1213.

Il motivo di ricorso, originariamente inammissibile per genericità, non può essere successivamente integrato e sanato dalla presentazione di una memoria successiva che lo specifichi o che magari lo ampli come affermato dal T.A.R. Basilicata⁶⁴ in una sentenza relativa alle controversie dei procedimenti di affidamento degli appalti di lavori.

Non assume nessuna rilevanza la qualificazione del vizio sollevato da parte ricorrente, a cui il Giudice non è affatto vincolato, l'errore in cui incorre nell'individuazione della fonte vincola il Giudice solo quando sia la fonte stessa ad essere denunciata di illegittimità o, nel caso di una fonte primaria, su di essa sia formulato il sospetto di incostituzionalità, mentre, al contrario, sussiste l'obbligo di ricercare se effettivamente sussista la regola invocata e da quale fonte debba essere desunta così come si deduce da una sentenza del Consiglio di Stato⁶⁵.

Le diverse caratteristiche di vizi di legittimità degli atti amministrativi, sotto il profilo del tipo di giudizio che impongono al Giudice, non rendono facile l'individuazione del contenuto minimo dell'onere di allegazione che il ricorrente

⁶⁴ T.A.R. Potenza, 23 ottobre 2006, n. 704.

⁶⁵ Cons. Stato, Sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6575.

deve soddisfare perché la domanda possa considerarsi ritualmente proposta.

Il ricorso giurisdizionale contro un atto che si basi su una pluralità di motivi (atto plurimotivato), ognuno autonomo rispetto all'altro, deve investire tutti i motivi, poiché l'eventuale riconoscimento della fondatezza della censura formulata contro una sola di esse non esclude l'esistenza della restante causa giustificatrice dell'atto⁶⁶.

Pertanto, il ricorso che riguarda uno solo di tali ordini di ragioni è inammissibile⁶⁷.

Lo stesso Tar Napoli⁶⁸ si è così pronunciato: "ai fini dell'accoglimento della domanda di annullamento, ove trattasi di atto "plurimotivato", occorre che tutte le cumulative ragioni ostative addotte dall'Amministrazione siano illegittime, con la conseguenza che, una volta giudicato non superabile anche uno dei diversi motivi posti dall'Amministrazione a base del provvedimento impugnato, sarà possibile assorbire la disamina dei motivi di censura diretti nei confronti degli altri distinti ed autonomi punti motivazionali dell'atto".

⁶⁶ A. Travi, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 325.

⁶⁷ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 maggio 1980, n.180.

⁶⁸ T.A.R. Napoli, Sez. III, 9 novembre 2010, n. 23704.

In tal senso, e seguendo la medesima linea di pensiero, si è pronunciato anche il Tar Genova affermando quanto segue : qualora la motivazione di un provvedimento si basi su più presupposti (nel caso di specie, relativo ad un atto di sospensione di licenza, la carenza dell'agibilità e la situazione di pericolo per la pubblica incolumità), il venir meno di uno solo di essi non determina, per ciò solo, l'illegittimità dell'atto”⁶⁹.

Un'altra ipotesi di inammissibilità riguarda il principio di alternatività fra ricorso straordinario e ricorso giurisdizionale; pur a fronte di un orientamento tradizionalmente ancorato alla rigida interpretazione dell'art. 8, comma 2, del d.P.R. n. 1199 del 1971⁷⁰ e dell'art. 20, comma 4, della legge n. 1034 del 1971⁷¹, nel senso di escludere che la regola dell'alternatività sia suscettibile di applicazione analogica o estensiva e che quindi riguardi casi diversi dall'impugnazione del medesimo atto, la giurisprudenza ha in realtà individuato ipotesi in cui la circostanza che si censurino atti distinti non impedisce di invocare l'operatività del principio.

⁶⁹ T.A.R. Genova, Sez. II, 11 aprile 2008, n. 543.

⁷⁰ “Quando l'atto sia stato impugnato con ricorso giurisdizionale, non è ammesso il ricorso straordinario da parte dello stesso interessato”.

⁷¹ “Quando sia stato promosso ricorso al tribunale amministrativo regionale è escluso il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica”.

In particolare, tenuto conto della “*ratio*” che vi è sottesa, impedire pronunce contrastanti, è stato considerato il caso dell’atto consequenziale impugnato per dimostrarne l’illegittimità derivata dall’invalidità dell’atto presupposto, situazione che, per la sostanziale identità delle questioni dedotte, impone l’impugnativa dei due atti nella stessa sede, giurisdizionale o straordinaria, anche se a mezzo di ricorsi autonomi; tanto da essere stata finanche negata la possibilità della trasposizione in sede giurisdizionale del ricorso straordinario proposto avverso un atto applicativo la cui impugnativa risultava finalizzata a contestare, in concreto, la legittimità dell’atto presupposto oggetto di un precedente ricorso straordinario, per essersi oramai l’intera vicenda contenziosa irreversibilmente radicata presso la sede straordinaria.

Sia stato dunque l’atto presupposto già impugnato in sede giurisdizionale, sia stato lo stesso già impugnato in sede straordinaria, se le censure prospettate avverso l’atto consequenziale risultino tutte sostanzialmente riferite all’atto presupposto, la regola dell’alternatività obbliga l’interessato a far uso della medesima tipologia di tutela giustiziale, pena la declaratoria di inammissibilità del diverso rimedio impiegato.

Questa la motivazione del Tar emiliano⁷² che ha dichiarato inammissibile un ricorso giurisdizionale propostogli per l'annullamento di un provvedimento emanato in conseguenza ad altro (presupposto) impugnato in sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Il Giudice amministrativo ha, nel caso di specie, interpretato estensivamente il principio di alternatività fra i due rimedi e, aderendo a talune prassi interpretative, ha fatto riferimento alla circostanza che il collegamento sostanziale e processuale fra i due provvedimenti fosse talmente forte da escludere l'impugnabilità degli stessi in due diverse e separate sedi⁷³.

Sempre sul tema si è espresso, recentemente, il Tar Genova affermando che il ricorso è inammissibile anche quando si impugnano questioni riguardanti atti distinti ma legati da un nesso di presupposizione : “ è inammissibile il ricorso giurisdizionale con cui si prospettino al giudice della legittimità questioni già proposte dall'interessato con ricorso straordinario al Capo dello Stato, cui è equiparato il ricorso straordinario al Presidente della Regione Sicilia, non solo quando si impugnino atti identici, ma anche quando si tratti di atti distinti, purché

⁷² T.A.R. Parma, Sez. I, 5 febbraio 2008, n. 88.

⁷³ R. Garofoli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nel Diritto, Roma, 2015, p. 432.

legati tra loro da un nesso di presupposizione, e comunque in tutti i casi nei quali vengano proposti motivi identici, atteso che è necessario impedire un possibile contrasto di giudizi in ordine al medesimo oggetto sostanziale.

D'altro canto il principio di alternatività é stato posto dal legislatore non a tutela delle parti ma della giurisdizione per evitare il rischio di pronunce contrastanti aventi il medesimo contenzioso”⁷⁴.

⁷⁴ T.A.R. Genova, Sez. I, 11 dicembre 2012, n. 1589.

3) La nozione di genericità dei motivi

Sulla nozione di genericità dei motivi si è registrata un'evoluzione della giurisprudenza in senso rigorista.

Secondo la giurisprudenza più risalente, la genericità dei motivi, dalla quale deriva l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale, sussiste solo quando il Giudice non sia in grado di comprendere quali vizi il ricorrente deduca per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato; fuori di questi limiti è dovere del Giudice interpretare il gravare ed esaminare le censure, ancorchè non organicamente articolate, ricavandole dal testo del ricorso, ivi compresa l'esposizione di fatto.

In materia di genericità dei motivi così si è espressa la recente e consolidata giurisprudenza amministrativa :

- “è generico e inammissibile il motivo da cui non si evincono le disposizioni normative violate”⁷⁵ ;
- “è generica e inammissibile la censura da cui non si evincono specifici elementi in base ai quali sarebbero sussistenti i dedotti vizi”⁷⁶ ;

⁷⁵ Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2012, n.1640.

⁷⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 2006, n. 705.

- “è inammissibile il motivo meramente ipotetico o basato su congetture che implicherebbero una attività d’ufficio del Giudice amministrativo di ricerca dei vizi e delle prove, non consona a un processo basato sui principi della domanda di parte, del contraddittorio e della parità delle parti”⁷⁷ ;
- “sono inammissibili i motivi di tipo esplorativo, senza indicazione di norme violate, finalizzate ad ottenere dal giudice amministrativo una indagine di tipo penalistico-contabile a tutto campo sull’operato dell’amministrazione”⁷⁸;
- in materia elettorale in cui i ricorsi presentano peculiarità proprie in quanto non di rado vengono proposti al buio, sulla base di sospetti ma non di certezze, in ordine ad irregolarità commesse durante le operazioni elettorali relativamente al conteggio dei voti e delle preferenze, certezze che possono essere acquisite solo dopo un’adeguata istruttoria, e in cui la giurisprudenza ha tentato una mediazione tra l’esigenza di specificità dei motivi di ricorso, e l’esigenza di non vanificare la tutela giurisdizionale in situazione in cui i vizi non sono oggettivamente conoscibili, la giurisprudenza ha ritenuto vietato il ricorso esplorativo (tendente cioè ad

⁷⁷ Cons. Stato, Sez. V, 29 marzo 2011, n. 1925.

⁷⁸ Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2013, n. 6223.

ottenere, mediante la presentazione di censure generiche o infondate, la verifica delle operazioni elettorali, in esito alla quale proporre i motivi aggiunti) e ha affermato che il principio di specificazione dei motivi, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell'inammissibilità del ricorso e delle singole doglianze, che vengano indicati, con riferimento a circostanze concrete, la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate, le sezioni di riferimento, onde evitare che il ricorso si trasformi in una inammissibile richiesta di riesame generale delle operazioni di scrutinio dinanzi al Giudice amministrativo⁷⁹.

Da ciò ne deriva che per orientamento costante, si ritiene che i motivi del ricorso non possono essere dedotti in forma del tutto generica, senza che, cioè, risulti alcuna specificazione del vizio di legittimità in cui sarebbe incorsa l'autorità amministrativa, così come determinato nel caso concreto in una sentenza del Tar Puglia: "il terzo motivo, rubricato quale eccesso di potere per sviamento, difetto di motivazione ed illogicità manifesta, è soltanto enunciato da parte ricorrente, che fa in proposito riserva

⁷⁹ R. De Nictolis, *Codice del Processo Amministrativo*, Wolters Kluwer, 2015, pag. 738.

di motivi aggiunti ; esso è perciò inammissibile per genericità”⁸⁰.

Il Consiglio di Stato, relativamente alle censure già prodotte in primo grado, afferma come: “nel processo amministrativo l'appello sia inammissibile per genericità dei motivi se essi si sostanziano nella mera riproduzione delle censure già dedotte dinanzi al Tar e da questo motivatamente disattese, atteso che le censure in esso contenute devono investire puntualmente il *decisum* di primo grado e, in particolare, precisare i motivi per i quali la decisione impugnata sarebbe erronea e da riformare”⁸¹;
Nel medesimo senso, ma in modo più sintetico, si era già in precedenza pronunciato il Tar Roma postulando come sia da ritenersi “inammissibile la censura formulata in modo vago”⁸².

In materia elettorale, sebbene non sia stato espressamente riconosciuto dal codice, si ritiene, conformemente ad un indirizzo giurisprudenziale piuttosto consolidato, l'esistenza di un onere di specificità attenuata dei motivi di ricorso in quanto non tutte le fasi in cui si svolge il complicato procedimento elettorale sono immediatamente conoscibili dal soggetto

⁸⁰ T.A.R. Bari, Sez. I, 14 aprile 2010, n. 1332.

⁸¹ Cons. Stato, Sez. V, 17 giugno 2014, n. 3088.

⁸² T.A.R. Roma, Sez. III, 4 gennaio 2006, n. 81.

legittimato al ricorso, in tema non si può non far riferimento a una recente sentenza⁸³ che afferma che il principio di specificazione dei motivi, seppure lievemente temperato, richiede sempre, ai fini dell'ammissibilità del ricorso o delle singole doglianze, che vengano indicati, con riferimento a circostanze concrete, la natura dei vizi denunciati, il numero delle schede contestate e le sezioni di riferimento.

L'osservanza dell'onere di specificità del motivo non assorbe l'onere della prova, posto che anche una denuncia estremamente circostanziata dell'irregolarità in cui sia incorsa la sezione elettorale, deve pur sempre essere sorretta da allegazioni ulteriori rispetto alle affermazioni del ricorrente; un motivo anche strutturato in termini specifici può rendere inammissibile il ricorso allorché questo presenti caratteri tali da doversi qualificare come esplorativo.

Un ricorso recante motivi specifici può ugualmente risultare esplorativo ogniqualvolta emerga, ad una valutazione riservata al giudicante, che con esso si punti a conseguire il risultato di un complessivo riesame del voto in sede contenziosa, fermo restando, peraltro, che la finalità strumentale del gravame deve essere stabilita sulla base di elementi oggettivi, quali la

⁸³ Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2014, n.32.

dimensione quantitativa delle schede contestate, il numero delle sezioni elettorali interessate in rapporto al numero degli elettori coinvolti nella tornata sottoposta al vaglio giurisdizionale, potendo darsi il caso che la contestazione, in giudizio, di alcune migliaia di schede non evidenzia finalità esplorativa di sorta e che, per contro, lo stesso ammontare di voti impliciti, in altri contesti, una rinnovazione pressoché integrale di uno scrutinio.

Il rappresentante di lista, che avverta la erroneità di una determinata decisione del seggio in merito alla attribuzione di suffragi, può non percepire, nell'immediatezza, la rilevanza determinante dell'errore, che può invece manifestarsi solo alla conclusione delle operazioni.

Deve pertanto essergli consentito, assumendo le responsabilità penali previste dall'art. 76, comma 1 e 3, d. P.R. n. 445 del 2000, fornire il proprio apporto probatorio anche in un momento successivo alla proclamazione degli eletti.

Sempre in tema elettorale, sul tema dei motivi aggiunti che si affronterà nel prossimo capitolo, sembra opportuno richiamare la sentenza del Tar Piemonte⁸⁴ relativa alle elezioni regionali della stessa regione, nel caso di specie la leghista Patrizia Borgarello, agendo in proprio e in qualità di cittadina elettrici ai

⁸⁴ T.A.R. Piemonte, Sez I, 17 luglio 2015, n. 1224.

sensi dell'art. 23 del codice del processo amministrativo, impugnava "la proclamazione degli eletti" conseguente alle elezioni amministrative regionali del Piemonte svoltesi il 25 maggio 2014 e ne chiedeva l'annullamento unitamente ad ogni atto presupposto, connesso e consequenziale, tra cui, in particolare, il verbale di ammissione della lista regionale denominata "Chiamparino Presidente", il Tar decise di tener conto solo delle lamentele proposte dalla ricorrente nel suo primo ricorso e non di quelle sviluppate in seguito con altre memorie; solo le censure proposte dopo la trasmissione di nuovi atti elettorali che prima non si conoscevano possono, eventualmente, essere prese in considerazione se proposte con motivi aggiunti nel termine dei 30 giorni.

4) I “motivi intrusi” così come denominati dal Consiglio di Stato 24 giugno 2010 n. 4060

I motivi intrusi, così denominati per la prima volta dal Consiglio di Stato 24 giugno 2010 n. 4060, (riguardante la legittimità di provvedimenti adottati dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato in materia di abuso di posizione dominante) sono motivi inseriti nelle parti del ricorso dedicate al fatto che ingenerano il rischio della pronuncia di sentenze che non esaminino tutti i motivi per la difficoltà di individuarli in modo chiaro e univoco e, di conseguenza, incorrono in un vizio revocatorio⁸⁵, infatti se il ricorso amministrativo viene diviso in “fatto” e in “diritto”, i motivi di censura devono essere contenuti nella parte di diritto, e sono per l’effetto inammissibili i motivi intrusi, contenuti invece nella parte di fatto⁸⁶.

Chiarito che spetta all’elaborazione giurisprudenziale determinare qual è il sufficiente grado di specificità del ricorso, sembra invece piuttosto limpido che se il motivo non è contenuto nella parte distinta dedicata ai motivi, ma invece nella parte dedicata al fatto, esso va considerato inammissibile.

⁸⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8.

⁸⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 25 ottobre 2012, n. 5469.

Ed è da ritenere che non sia necessaria una declaratoria espressa di inammissibilità, sembrerebbe infatti, alla luce di un'interpretazione logica, economica e sistematica, che il “motivo intruso” è privo di effetti ex lege, anche senza declaratoria espressa di inammissibilità da parte del Giudice⁸⁷.

Se anche manca tale declaratoria di inammissibilità, l'omesso esame del motivo intruso non può dar luogo a vizio revocatorio : sarebbe infatti illogico chiedere la revocazione della sentenza per omesso esame del motivo intruso, se poi, nel giudizio rescissorio, il motivo intruso andrebbe comunque dichiarato inammissibile⁸⁸.

⁸⁷ F. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 325.

⁸⁸ R. De Nictolis, *Codice del Processo Amministrativo*, Wolters Kluwer, pag. 737.

CAPITOLO TERZO

L'ampliamento del *thema decidendum* attraverso i motivi aggiunti

1) L'evoluzione dei motivi aggiunti

Prima di affrontare il tema centrale riguardante i motivi aggiunti pare opportuna una breve digressione sulla natura giuridica dell'istituto⁸⁹.

L'art. 6 del Regio decreto 17 agosto 1907, n. 642⁹⁰ prevedeva :

“Il ricorso deve essere diretto alla sezione giurisdizionale competente e deve contenere ... l'esposizione sommaria dei fatti, i motivi su cui si fonda il ricorso, con l'indicazione degli articoli di legge o di regolamento che si ritengono violati e le conclusioni ... ”, in altre parole, con i motivi di ricorso veniva fissato il *thema decidendum*.

Vi sono, però, alcune ipotesi in cui il *thema decidendum* necessita di essere modificato o integrato successivamente al

⁸⁹ C. Mignone, *I Motivi Aggiunti nel Processo Amministrativo*, Padova, 1984.

⁹⁰ Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato.

deposito del ricorso, quando, cioè, il ricorrente sia venuto a conoscenza di ulteriori vizi di legittimità dell'atto impugnato, per motivi non imputabili alla sua inerzia o negligenza⁹¹. L'istituto dei motivi aggiunti ha origine giurisprudenziale e fa ingresso nel rito amministrativo con la pronuncia del Consiglio di Stato n. 369 del 18 agosto 1905 e, pur essendo di frequentissima applicazione nel processo amministrativo, non è mai stato oggetto di disciplina legislativa fino alla legge di riforma del processo amministrativo n. 205/2000. L'art. 21, comma 1, della legge n. 1034/1971 come modificato dalla legge n. 205/2000 disponeva che “tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti”.

Prima della novella introdotta dall'art. 1, comma 1, della legge 21 luglio 2000, n. 205, la giurisprudenza e la dottrina distinguevano i motivi nuovi (o integrativi), deducibili entro il termine decadenziale dei 60 giorni dalla notifica dell'atto (o della piena conoscenza dello stesso) dai motivi aggiunti articolati oltre il suddetto termine, a seguito della successiva

⁹¹ V. Caianiello, *Motivi Aggiunti*, Enciclopedia Giuridica, vol XX, Roma, 1990.

apprensione di fatti o elementi nuovi ignorati dal ricorrente al momento della proposizione del ricorso⁹².

La facoltà, accordata dalla giurisprudenza, di ampliare, modificandolo, il *thema decidendum* e di far valere pure i vizi di cui fosse stata acquisita conoscenza solo successivamente alla notifica del ricorso, arricchendo in tal modo la causa pretendi, non consentiva tuttavia la modificazione del *petitum*. Negli anni immediatamente precedenti la riforma operata dalla legge 21 luglio 2000, n. 205, divenne sempre più frequente la voce dell'orientamento giurisprudenziale in forza del quale era ammissibile l'impugnazione di provvedimenti sopravvenuti purché collegati al provvedimento impugnato originariamente. La conseguenza di questa nuova interpretazione era la possibilità per l'interessato di scegliere tra il ricorso autonomo e la forma dei motivi aggiunti con indubbio vantaggio sotto il profilo della speditezza del procedimento e dei conseguenti costi processuali⁹³.

Tale innovativo indirizzo giurisprudenziale era fondato sulla concezione di un *simultaneus processus* con riunione di azioni connesse ed ampliamento dell'ambito originario e presupponeva

⁹² M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2002, pag 93.

⁹³ Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 1993, n. 398.

che la domanda e l'oggetto nuovi rientrassero nella giurisdizione del Giudice amministrativo adito.

Il nuovo orientamento improntato a favorire la speditezza dei giudizi, ad accelerarne la definizione, predicando obiettivi di economia processuale, consentivano all'organo giudicante di condursi ad una decisione sulla base di una completa ed esauriente conoscenza dei fatti da considerarsi unitariamente⁹⁴.

Le esigenze di concentrazione predicate dalla giurisprudenza degli anni '90 vengono definitivamente consacrate nella legge n. 205/2000 il cui articolo, 1 comma 1, ha inserito nel corpo dell'articolo 21, comma 1, della cd. legge Tar la previsione secondo cui "Tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti". Vengono così formalizzati gli istituti, già presenti nel processo civile, della riunione di azioni connesse oggettivamente e soggettivamente con lo scopo di soddisfare esigenze processuali concrete di speditezza e concentrazione, in ossequio al principio "... che vuole che il reale oggetto del giudizio amministrativo sia costituito dalla pretesa azionata e dall'accertamento della sua

⁹⁴ C. Cacciavillani, *Sul Ricorso per Motivi Aggiunti di cui all'art. 21 della legge Tar come modificata dalla legge n. 205/2000*, Diritto Processuale Amministrativo, 2005, pag 181.

fondatezza...”⁹⁵.

La formulazione dell’art. 1 della legge n. 205/2000 ha insinuato qualche dubbio in merito al fatto che fosse impedita al ricorrente l’impugnazione in un autonomo giudizio degli atti sopravvenuti connessi, ritenendo che l’istituto dei motivi aggiunti fosse divenuto obbligatorio.

L’orientamento ermeneutico che si è consacrato successivamente ha affermato che trattasi di una mera facoltà, la quale consente che i vari episodi dell’attività provvedimentale della pubblica amministrazione venga conosciuta in un unico giudizio, realizzando in tal modo un processo simultaneo con riunione di azioni connesse ed ampliamento del petitum, fatti salvi i presupposti della connessione oggettiva e soggettiva e purché l’atto successivamente adottato si inserisca nella medesima sequenza procedimentale.

Specificando ulteriormente i termini della connessione, il Consiglio di Stato⁹⁶ privilegia la tesi secondo la quale la legge n. 205 del 2000 tende “a valorizzare il giudizio sul rapporto” consentendo l’ammissione di motivi aggiunti anche per

⁹⁵ Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2002, n. 3717.

⁹⁶ Cons. di Stato, Sez. VI, 5 giugno 2006, n. 3333.

l'impugnativa di atti connessi non con il ricorso principale, ma “connessi all’oggetto del ricorso stesso”.

L'esigenza di tutela sostanziale del medesimo bene della vita viene ribadito recentemente dallo stesso Consiglio di Stato⁹⁷ secondo il quale il principio del necessario collegamento tra atti diversi va inteso senza formalismi, in termini di ragionevolezza e di giustizia sostanziale, sicché risulta ammissibile il ricorso cumulativo quando sussistono oggettivi elementi di connessione tra i diversi atti ovvero quando le domande cumulativamente avanzate si basino sugli stessi presupposti di fatto e di diritto⁹⁸. Tale impianto interpretativo viene avvalorato dal tenore testuale del nuovo Codice del Processo Amministrativo art. 43 rubricato “Motivi Aggiunti”, infatti recita che “i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte”. Quindi tutti i ricorrenti, principale e incidentale, possono, non devono, proporre ricorso con motivi aggiunti che ampliano la *causa pretendi* (nuove ragioni) del ricorso già pendente, oppure possono proporre nuove domande (ampliamento del *petitum*)

⁹⁷ Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2010, n. 8251.

⁹⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2010, n. 1617.

purché vi sia connessione oggettiva e soggettiva con quelle già proposte⁹⁹.

Concludendo, quando si ha conoscenza di nuovi vizi dopo la scadenza dell'originario termine a ricorrere, in quanto fondata su fatti o documenti sconosciuti al ricorrente al momento della proposizione del ricorso o su atti adottati in pendenza di ricorso connessi con l'oggetto del medesimo, è ammissibile la proposizione dei motivi aggiunti, da notificarsi con le stesse modalità del ricorso.

Si osserva che, relativamente alla connessione oggettiva, questa deve essere intesa come interdipendenza tra provvedimento successivo e oggetto del ricorso e non, come si riteneva in passato, come successione temporale tra atto presupposto e atto consequenziale.

La nuova nomenclatura del codice ha cristallizzato la lettura ermeneutica del precedente art. 21, comma 1, legge Tar, tesa alla valorizzazione del principio di concentrazione dei processi, anche in risposta ad esigenze di economia processuale, che

⁹⁹ F. Fracchia, *Motivi Aggiunti, termine di decadenza e modifiche del petitum*, Diritto Processuale Amministrativo, 1996, pag. 683.

ammette la connessione oggettiva quale alternativa alla riunione di distinti ricorsi¹⁰⁰.

¹⁰⁰ C. Mignoni, *I motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Padova, 1984, pag.321.

2) L'ampliamento dei motivi aggiunti

La riforma legislativa sulla giustizia amministrativa che ha portato all'introduzione del Codice del processo amministrativo ha interessato, e non poteva essere diversamente, data la sua condivisibile aspirazione iniziale alla sistematicità, anche l'istituto dei motivi aggiunti.

Tale strumento processuale non sembra essere stato oggetto di particolari stravolgimenti strutturali, quanto piuttosto di ricognizione dei presupposti identificativi e di alcuni aspetti procedurali, enucleati nel corso di una lunga elaborazione giurisprudenziale, ravvivata dall'entrata in vigore della L. n. 205/00 e dei « nuovi » motivi aggiunti¹⁰¹.

I motivi aggiunti, ricostruiti dalla giurisprudenza e dalla normativa anteriore al c.p.a. come istituto proprio dei giudizi impugnatori, per dedurre nuovi motivi contro atti già impugnati, o per impugnare atti già connessi con quelli impugnati, o per impugnare atti connessi con quelli già impugnati, ricevono nel c.p.a. una disciplina che ne estende la portata anche ai giudizi non impugnatori.

¹⁰¹ F. Siciliano, *Note sull'aggiunzione dei motivi dopo l'entrata in vigore del codice del processo amministrativo*, Rivista Il Foro Amministrativo Tar, fascicolo 4, 2011.

Si stabilisce infatti che i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte, ovvero domande nuove purchè connesse con quelle già proposte.

Resta fermo che nei giudizi impugnatori vanno rispettati i termini di decadenza, per cui con i motivi aggiunti non si possono impugnare atti o proporre censure, se si è già decaduti, e che avendo portata impugnatoria nuova, essi devono essere notificati, essendo inammissibili i motivi aggiunti introdotti con memoria non notificata¹⁰².

Il c.p.a. equipara quasi integralmente, nel regime giuridico, i motivi aggiunti contro i medesimi atti (motivi aggiunti propri), e contro atti connessi (motivi aggiunti impropri), o meglio : vi sono, per così dire, tre tipologie di motivi aggiunti che hanno ragioni tra loro differenti e, quindi, termini diversi.

I motivi aggiunti c.d. propri hanno la funzione di consentire al privato di ampliare le proprie censure in relazione a fatti già conosciuti e che, pertanto, potevano già essere inseriti nel ricorso principale.

Qui il ricorrente, ovviamente, non avrà un nuovo termine e dovrà attenersi ai sessanta giorni, qualora non siano scaduti,

¹⁰² Cons. Stato, Ad. Plen., 20 maggio 1980, n. 18.

decorrenti dalla piena conoscenza del provvedimento impugnato con il primo ricorso.

Diversamente, i motivi aggiunti c.d. impropri si dividono in due tipologie : un primo tipo ha la funzione di compensare il carattere fittizio della piena conoscenza, invero, se da un lato la legge obbliga il privato leso, o ritenuto tale, dall'agere amministrativo ad impugnare con ricorso “al buio” quando ancora non ha accortezza piena del provvedimento impugnato, dall'altro si consente allo stesso ricorrente di ampliare le proprie censure entro sessanta giorni dalla conoscenza effettiva del provvedimento impugnato.

Il secondo tipo, invece, di origine perentoria è uno strumento utilizzabile dal ricorrente quando, in pendenza di un processo amministrativo, interviene un altro provvedimento ulteriormente sfavorevole connesso a quello impugnato¹⁰³.

¹⁰³ Il legislatore, tuttavia, non ha precisato se l'istituto dei motivi aggiunti possa essere utilizzato quando la competenza a conoscere sul secondo provvedimento sfavorevole e connesso al primo spetti ad un T.A.R. diverso rispetto a quello già adito. La dottrina, in merito, si è divisa tra chi privilegia le esigenze di concentrazione ed immediatezza ben presenti nel legislatore del 2010 e chi, diversamente, riveste di maggior rilievo il principio dell'inderogabilità della competenza territoriale sancito dall'art. 13 c.p.a.

La proposizione dei motivi aggiunti, in particolar modo del secondo tipo, è facoltativa tant'è che l'art. 43 c.p.a. utilizza il termine “possono”.

Tale regola generale, tuttavia, trova eccezione in materia di appalti dove l'art. 120, comma 7, c.p.a. ne prevede l'obbligatorietà.

Dal carattere facoltativo della proposizione dei motivi aggiunti impropri del secondo tipo, non si comprende il vantaggio per il ricorrente nel proporli, evitando il ricorso autonomo.

Invero, soprattutto a fronte del carattere derogabile della competenza territoriale che caratterizzava il processo amministrativo fino a poco tempo fa, si verificava una prassi che vedeva il privato impugnare i due atti presso due Tar differenti in modo tale da ottenere, con maggiore probabilità, un risultato favorevole in ragione della diversa interpretazione normativa che, soprattutto in passato, caratterizzava i diversi Tribunali Amministrativi Regionali¹⁰⁴.

Come già detto, il ricorso per motivi aggiunti è un istituto di origine giurisprudenziale, non previsto quindi originariamente dal legislatore, il motivo che ha spinto la giurisprudenza

¹⁰⁴ A. Pittoni, *La “piena conoscenza” ed i motivi aggiunti*, www.dirittoamministrativo.it.

all'introduzione di questo istituto è essenzialmente quello di temperare il principio dell'oggetto rigido presente nel processo amministrativo, che se fosse applicato letteralmente non permetterebbe al privato di introdurre nuove censure allorquando la pubblica amministrazione produca nuovo materiale documentale da cui emergano ulteriori vizi dell'atto impugnato o profili di illegittimità di atti ad esso connessi ed incidenti sulla situazione giuridica fatta valere con la proposizione del ricorso principale, infatti, l'istituto dei motivi aggiunti muoveva dalla considerazione che il processo amministrativo classico avesse struttura impugnatoria e fosse ancorato a termini di decadenza e a motivi di ricorso specifici¹⁰⁵. Questo tipo di struttura crea alcuni problemi applicativi perché il provvedimento finale è di regola frutto di un procedimento, più o meno complesso, i cui atti non sempre sono conosciuti dall'interessato in tempo utile per poterli censurare in sede di proposizione del primo ricorso.

Talora, poi, il provvedimento è motivato solo *per relationem* ad atti infraprocedimentali e può perciò verificarsi che il ricorrente abbia conoscenza di vizi ulteriori dell'atto in un secondo

¹⁰⁵ F. Siciliano, *Note sull'aggiunzione di motivi dopo l'entrata in vigore del Codice del Processo Amministrativo*, Foro Amministrativo Tar, fascicolo 4, 2011, pag 1445.

momento, vuoi a seguito del deposito di atti in giudizio da parte dell'amministrazione, vuoi a seguito della conoscenza degli atti a cui è operata la *relatio* nella motivazione, vuoi a seguito dell'esercizio del diritto di accesso.

Per fronteggiare queste evenienze la giurisprudenza amministrativa ha quindi, appunto, coniato l'istituto dei motivi aggiunti che sono un vero e proprio nuovo ricorso che si innesta sul ricorso originario¹⁰⁶.

Come è stato osservato dalla dottrina più attenta, la necessità di impugnare un provvedimento amministrativo sotto un profilo distinto ed ulteriore rispetto a quelli già fatti valere in sede di ricorso, in seguito alla sopraggiunta conoscenza di un nuovo vizio, può realizzarsi in una prima ipotesi durante tutto lo svolgimento del giudizio di primo grado, in una seconda ipotesi nel lasso di tempo che intercorre fra la chiusura del primo giudizio e l'instaurazione del processo d'appello, infine, in un terzo caso anche dopo quest'ultimo evento e, conseguentemente, la successiva scadenza del termine perentorio per la presentazione dell'atto di appello.

¹⁰⁶ R. De Nictolis, *Codice del processo amministrativo commentato*, Ipsoa, 2015, pag 458.

È opportuno precisare che sia in primo grado sia dinanzi al Consiglio di Stato, la conoscenza dell'elemento o fattore che spinge alla redazione dei motivi aggiunti può avverarsi almeno attraverso tre differenti modalità:

- in primo luogo, a seguito di una circostanza che matura in seno al giudizio stesso¹⁰⁷;
- in secondo luogo, a fronte di un evento verificatosi fra le parti di causa al di fuori del rapporto processuale;
- infine, a seguito di un'acquisizione da parte del ricorrente sempre esterna al processo ma del tutto accidentale¹⁰⁸.

In buona sostanza, la proposizione dei motivi aggiunti è stata dichiarata ammissibile in conseguenza della cognizione, da parte del ricorrente, di fatti o atti sopravvenuti alla proposizione del

¹⁰⁷ All'interno di questa prima ipotesi di lavoro, va messa in evidenza anche un'ulteriore sottospecie: la legittimazione a proporre motivi aggiunti si configura anche in capo a colui il quale abbia ottenuto la documentazione necessaria ad elaborare una piena conoscenza procedimentale in esecuzione di una sentenza emanata secondo il rito speciale sull'accesso agli atti, ex art. 2, l. n. 205 del 2000. In tal caso, l'ampliamento della materia del contendere si attua attraverso un'attività sì giudiziale, ma estranea al processo pendente, a tal punto da far ritenere più ragionevole la classificazione di questa particolare fattispecie nella seconda grande ipotesi di lavoro.

¹⁰⁸ P. Diviza, *Considerazione in tema di motivi aggiunti nel giudizio amministrativo: profili teorici e tecnica giudiziale*, Il Foro Amministrativo Tar, fascicolo 4, 2003.

ricorso principale, in grado di far emergere la sussistenza di ulteriori vizi originari del provvedimento impugnato¹⁰⁹.

Tale conclusione troverebbe conferma nel vincolo derivante dall'immodificabilità del *petitum*, così come individuato nell'atto introduttivo del giudizio, essendo solamente permesso l'eventuale arricchimento della causa petendi.

In un primo momento, l'aggiunzione era ritenuta ammissibile solo in conseguenza della produzione documentale avvenuta in corso di giudizio¹¹⁰.

Solo successivamente è stato recepito l'orientamento volto a consentire la proposizione di motivi aggiunti deducibili in seguito alla cognizione extragiudiziale dell'invalidità¹¹¹.

Nonostante la pacifica applicazione di tali insegnamenti, il legislatore non ha fin qui ritenuto di dover recepire le ragioni che da subito hanno spinto il Giudice amministrativo a colmare le lacune legislative riscontrate in materia.

La legge 205/2000, non modificata sul punto dall'art 43 del Codice, si è limitata a prevedere la possibilità di integrare la domanda principale allorchè, nel corso del giudizio,

¹⁰⁹ Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 1978, n. 1297.

¹¹⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 2 maggio 1960, n. 4.

¹¹¹ Cons. Stato, Ad. Plen., 28 ottobre 1980, n. 38.

l'amministrazione emani un nuovo provvedimento incidente sulla situazione giuridica fatta valere con la proposizione del ricorso principale¹¹².

Questo risultato rappresenta il punto di arrivo di un contrasto che ha visto fronteggiarsi due diversi orientamenti giurisprudenziali : da un lato, l'inammissibilità della proposizione dei motivi aggiunti nei confronti dei nuovi provvedimenti, veniva respinta dovendosi mantenere inalterato il *petitum* e la materia del contendere, così come individuati nel giudizio principale, ribadendo l'idea tradizionale secondo cui la decisione con un'unica sentenza su una pluralità di impugnazioni riguardanti atti diversi ma tra loro collegati è consentita solo attraverso la riunione dei ricorsi avviati in forma autonoma.

Dall'altro lato, sia pure in maniera minoritaria, la censurabilità dei provvedimenti sopravvenuti veniva vista come il mezzo più idoneo per assicurare un indubbio vantaggio sotto il profilo della speditezza del procedimento e dei conseguenti costi processuali¹¹³.

¹¹² Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n.4.

¹¹³ P. Divizia, *Considerazioni in tema di Motivi Aggiunti nel giudizio amministrativo*, Foro Amministrativo, fascicolo 4, 2003, pag. 1427.

Se l'adesione del legislatore del 2000 a quest'ultima impostazione ha rappresentato un indubbio progresso in termini di effettività della tutela, allo stesso tempo la disciplina allora prodotta è apparsa subito alla dottrina ed alla giurisprudenza più avvertite non priva di evidenti contraddizioni, infatti, la possibilità di impugnare i provvedimenti sopravvenuti nelle more di svolgimento del giudizio attivato con il ricorso principale veniva condizionata all'esistenza di una connessione oggettiva e soggettiva al *thema decidendi*¹¹⁴.

Una parte della giurisprudenza ha ritenuto che il ricorrente, con i motivi aggiunti, potesse introdurre nel giudizio non solo vizi ulteriori dell'atto già impugnato, ma anche vizi di altri provvedimenti, purché connessi con quello impugnato.

L'impugnazione con motivi aggiunti, anziché con ricorso separato, realizzerebbe esigenze di economia processuale e consentirebbe al giudice di decidere la vertenza sulla base di una conoscenza più completa dei fatti e dell'attività amministrativa.

Queste esigenze furono accolte con la legge 205/2000 che introdusse, appunto, l'onere per il ricorrente di impugnare con i motivi aggiunti anche gli atti sopravvenuti nel corso del giudizio, che fossero connessi con quello impugnato.

¹¹⁴ G. Scoca, *Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Torino, 2012, pag. 323, 324.

La stessa soluzione deve ritenersi accolta nel codice, alla luce dell'ampia definizione dettata dall'art. 43, primo comma del codice, questo articolo, oltre ad ammettere che con i motivi aggiunti possano essere proposte "nuove ragioni a sostegno delle domande già proposte" stabilisce che con le stesse modalità possano essere proposte "domande nuove purchè connesse a quelle proposte"¹¹⁵.

Infatti, già con la legge 205/2000 era stata prevista la possibilità di integrare la domanda principale allorché, nel corso del giudizio, l'amministrazione emani un nuovo provvedimento destinato ad incidere sulla situazione giuridica fatta valere con il ricorso principale, ma la possibilità di impugnare i provvedimenti sopravvenuti nelle more del giudizio era subordinata alla sussistenza di una connessione oggettiva (tra i provvedimenti) e soggettiva (circostanza che gli atti siano emanati dalla stessa Amministrazione).

Tali inconvenienti sono stati opportunamente eliminati dal Codice del Processo Amministrativo che al primo comma dell'art. 43 ammette che "i ricorrenti, principale e incidentale, possono introdurre con motivi aggiunti nuove ragioni a sostegno

¹¹⁵ A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pag. 249.

delle domande già proposte, ovvero domande nuove purché connesse a quelle già proposte".

E' la connessione soggettiva quella che ha suscitato maggiori perplessità in quanto, se ritenuto requisito essenziale per la proposizione dei motivi aggiunti, una nutrita casistica di attività amministrativa sarebbe risultata esclusa dalla possibilità di venire sindacata nell'ambito di un unico procedimento giurisdizionale, sottoponendo gli interessati ad una duplicazione di giudizi, con il rischio, tutt'altro che remoto, di dare vita ad un contrasto fra giudicati.

Il codice, superando un dubbio sorto con la legge 205/2000, esclude che l'impugnazione di un atto sopravvenuto con ricorso autonomo, anziché con motivi aggiunti, determini irregolarità processuali.

Unica conseguenza di un ricorso autonomo, nel caso di impugnazioni di atti connessi, è il dovere per il giudice di procedere alla riunione dei ricorsi¹¹⁶.

Nella parte in cui, all'art. 43, comma 3, c.p.a. ha previsto che "se la domanda nuova di cui al comma 1 è stata proposta con ricorso separato davanti allo stesso tribunale, il giudice provvede alla riunione dei ricorsi ai sensi dell'articolo 70"; disciplina, poi,

¹¹⁶ Art. 43, comma terzo, c.p.a.

rafforzata dal carattere inderogabile della competenza territoriale ai sensi dell'art. 13 c.p.a.

Si comprende, quindi, come da un lato si preveda la “possibilità” di proporre motivi aggiunti, dall'altro il giudice, qualora il ricorrente non abbia agito in tal senso, è tenuto a provvedere alla riunione dei ricorsi¹¹⁷.

¹¹⁷ In passato, la scelta sulla riunione era affidata alla discrezionalità del giudice amministrativo; oggi, invece, il legislatore ha optato per un vero e proprio obbligo di trattare congiuntamente le questioni sottoposte al suo sindacato.

3) Inammissibilità dei motivi aggiunti

I motivi aggiunti sono un vero e proprio ricorso che s'innesta sull'originario, risultano ammissibili quando:

- ulteriori vizi del provvedimento impugnato emergono da atti infraprocedimentali, ivi compresa la motivazione *per relationem*;
- detti vizi non erano conoscibili al momento della proposizione del ricorso per causa non imputabile al ricorrente;
- più in generale i motivi aggiunti avverso l'atto già impugnato possono essere proposti ogni qual volta l'ignoranza dei vizi non sia imputabile al deducente e non solo nel caso in cui la tardiva conoscenza sia acquisita per effetto delle deduzioni di una delle altre parti in giudizio dei depositi dei documenti in giudizio ad opera delle altre parti, atteso che presupposto necessario alla tardiva deduzione dei vizi dell'atto impugnato con motivi aggiunti è l'ignoranza degli stessi non imputabile al deducente e non già dell'occasione della tardiva conoscenza, tanto più che tale occasione è per lo più affidata al comportamento, entro e fuori dal processo, di soggetti controinteressati all'impugnazione;

Se pertanto si propongono motivi aggiunti in un giudizio non impugnatorio, vanno rispettati i termini propri del relativo giudizio, il c.p.a. conferma per i giudizi impugnatori l'istituto dei motivi aggiunti contro i medesimi atti già impugnati, e contro atti connessi.

I motivi aggiunti per proporre nuove domande connesse sono di regola facoltativi¹¹⁸, essendo l'obbligatorietà sancita solo nel processo in materia di pubblici appalti¹¹⁹ : ai sensi dell'art. 120 del codice del processo amministrativo, per i riti abbreviati aventi ad oggetto gli appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, i nuovi atti attinenti la medesima procedura di gara devono essere impugnati con ricorso per motivi aggiunti; peraltro la violazione di tale disposizione, che ha lo scopo di consentire la sicura trattazione in un unico contesto processuale delle diverse questioni che, in determinate materie, una stessa parte intende far valere avverso diversi atti della stessa procedura di gara, non determina l'inammissibilità del nuovo ricorso eventualmente proposto in modo autonomo, e

¹¹⁸ L'aver inserito l'inciso "possono introdurre con motivi aggiunti nuove domande" in luogo di "tutti i provvedimenti adottati in pendenza di ricorso ... sono impugnati mediante proposizione di motivi aggiunti", consente di attribuire a questa particolare forma di impugnazione il valore di una facoltà, anziché un onere il cui mancato rispetto comporterebbe l'inammissibilità del ricorso proposto in via autonoma contro gli atti connessi.

¹¹⁹ Art. 120 comma 7 c.p.a.

regolarmente notificato alle controparti, non essendo stata prevista l'automatica applicazione della sanzione dell'inammissibilità del nuovo ricorso e la violazione può essere sanata mediante la richiesta di trattazione congiunta del nuovo ricorso con quello precedentemente proposto¹²⁰.

Un'altra sentenza afferma che l'art. 120 comma 7 del c.p.a., in base al quale "i nuovi atti attinenti la medesima procedura di gara devono essere impugnati con ricorso per motivi aggiunti" risponde ad una precisa esigenza di concentrazione, celerità ed economia processuale, particolarmente avvertita dal legislatore in materia di aggiudicazione di appalti pubblici.

Tale previsione influisce anche in materia di decorrenza dei termini per l'impugnazione del provvedimento depositato in giudizio, per cui il termine per l'impugnazione degli atti sopravvenuti decorre dalla data della conoscenza che ne abbia avuto il difensore in giudizio.

Ove, invero, si ritenesse che l'impugnativa di tali atti decorra dalla data della piena conoscenza da parte del ricorrente, si determinerebbe l'irragionevole vigenza di due termini di impugnazione dello stesso provvedimento, a seconda che esso sia impugnato con motivi aggiunti o con ricorso autonomo ed il

¹²⁰ Cons. Stato, Sez. III, 20 giugno 2012, n. 3597.

termine più lungo sarebbe quello per impugnare al di fuori del giudizio, in violazione del principio di concentrazione e quindi in violazione del principio di celerità ed economia processuale stabilito in materia dal legislatore¹²¹.

Un'ulteriore sentenza afferma che anche in caso di conoscenza successiva di vizi inficianti la procedura selettiva, acquisita solo dopo l'aggiudicazione dell'appalto e la relativa comunicazione, resta fermo l'obbligo per l'interessato di rispettare i termini per l'impugnazione previsti dal comma 5 dell'art 120, con la conseguenza che la conoscenza sopravvenuta può giustificare la proposizione di motivi aggiunti, ma non consente la riapertura dei termini per l'impugnazione in via principale¹²².

Ai fini della proposizione, come previsto nella L. 205/2000, il termine "stesse parti"¹²³ non va inteso nel senso di assoluta identità delle parti, ma in quello dell'identità del rapporto amministrativo controverso, con la conseguenza che i motivi aggiunti restano ammissibili anche se essi comportino l'estensione della controversia ad altre amministrazioni

¹²¹ T.A.R. Pescara, Sez. I, 14 novembre 2013, n. 479.

¹²² Cons. Stato, Sez. IV, 20 gennaio 2015, n. 143.

¹²³ Art. 21 L. Tar "tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti, connessi all'oggetto del ricorso stesso, sono impugnati mediante la proposizione di motivi aggiunti".

successivamente intervenute nel procedimento ovvero a controinteressati in precedenza non presenti¹²⁴.

Il fattore soggettivizzante è risultato essere, nel confronto tra le pronunce intervenute, quello di più elevata importanza, l'estensione dei soggetti processuali che potrebbero essere astrattamente coinvolti nella dinamica dei motivi aggiunti al ricorso è dimostrata dall'ampliamento del concetto di Pubblica Amministrazione¹²⁵.

L'istituto dei motivi aggiunti in corso di causa avverso atti diversi risponde ad esigenze di economia processuale ed è alternativo alla riunione di distinti ricorsi relativi ad atti connessi, va quindi interpretato in modo estensivo; ove i motivi aggiunti avverso atti diversi siano ritualmente notificati, gli stessi non differiscono da un atto di ricorso, quindi anche se riguardano parti diverse da quelle originarie, possono essere assunti in trattazione, secondo l'apprezzamento del Giudice, ove vi siano ragioni di connessione, dovendosi in tal caso ritenere adottato un tacito provvedimento giudiziale di riunione di ricorsi distinti.

¹²⁴ F. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 327.

¹²⁵ S. Castro, *Il ricorso per motivi aggiunti nel processo amministrativo*, Giuffrè, 2011, pag.27.

L'art. 21 L. Tar laddove consente i motivi aggiunti in relazione a “tutti i provvedimenti adottati in pendenza del ricorso tra le stesse parti”, va interpretato nel senso che devono sussistere profili di connessione tra i provvedimenti, inerendo gli stessi alla medesima vicenda procedimentale, e che l'identità delle parti, per quel che riguarda la parte pubblica, va intesa in senso lato, dovendosi ritenere la “stessa parte pubblica” come comprensiva di tutte le pubbliche amministrazioni, ancorchè soggettivamente distinte, che intervengono nella medesima vicenda procedimentale per la cura del medesimo interesse pubblico o di interessi pubblici connessi perché inerenti al medesimo bene della vita appetito dalla parte privata¹²⁶.

Degne di nota sono le argomentazioni del Tar Lazio (Sentenza 3923/2006) e Tar Bari (Sentenza 1624/2006) secondo i quali “i motivi aggiunti restano ammissibili anche allorché, ferma restando l'identità delle parti originarie, essi comportino l'estensione della controversia ad altre Amministrazioni successivamente intervenute nel procedimento ovvero a controinteressati in precedenza non presenti”.

Dopo l'entrata in vigore del d.lg. n. 141 del 2011 che impone, per evidenti ragioni di concentrazione dei giudizi, la

¹²⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813.

proposizione di motivi aggiunti, ove si intendano impugnare atti nuovi o consequenziali a quello opposto con il ricorso introduttivo, nessuno dubita dell'autonomia dei singoli giudizi che si atteggiavano quali autonomi ricorsi, con la conseguenza che l'inammissibilità del ricorso introduttivo non rende inammissibile, a cascata, anche i motivi aggiunti, con l'unica eccezione che si tratti di motivi nuovi avverso il medesimo provvedimento.

Questa conclusione risulta dal nuovo c.p.a. definitivamente consacrata, che ha precisato essere la natura dei motivi aggiunti una sorta di riunione *ex lege* di ricorsi connessi¹²⁷.

Laddove con i motivi aggiunti il ricorrente si limiti a dedurre, in seguito alla conoscenza maturata successivamente al deposito degli atti, nuovi motivi avverso il provvedimento originariamente impugnato, senza impugnare altri ed ulteriori provvedimenti, la fattispecie deve essere ricondotta alla tipologia di motivi aggiunti già ammessa prima dell'entrata in vigore della l. n. 205 del 2000, in relazione alla quale è esclusa la necessità di apposito mandato ad hoc al difensore¹²⁸; risolvendo una questione sorta nella disciplina previgente, il

¹²⁷ T.A.R. Trieste, Sez. I, 25 maggio 2012, n. 183.

¹²⁸ T.A.R. Genova, Sez. II, 26 maggio 2006, n. 502.

c.p.a. esplicita che per proporre motivi aggiunti è sufficiente la procura alle liti rilasciata per il ricorso principale e per la costituzione in giudizio, procura che s'intende rilasciata anche per i motivi aggiunti, salvo che in essa sia diversamente disposto¹²⁹.

In passato era controverso se occorresse o meno una nuova procura alle liti¹³⁰; secondo una tesi la procura speciale conferita al difensore valeva per tutti i successivi atti del processo, compresa la proposizione dei motivi aggiunti, e anche se riguardassero non il medesimo atto, ma atti connessi.

La questione della necessità o meno di specifica procura alle liti per i motivi aggiunti era stata rimessa alla plenaria, ma questa non l'aveva esaminata per difetto di rilevanza nel caso di specie, nel quale la procura c'era¹³¹.

Quando si parla di inammissibilità dei motivi aggiunti non si può tralasciare la notificazione degli stessi.

Il ricorso va notificato all'amministrazione ed agli eventuali controinteressati, anche se non costituiti in giudizio ivi compresi, quelli diversi dai soggetti già evocati in giudizio con il

¹²⁹ Art. 24 c.p.a.

¹³⁰ In senso affermativo : Cons. Stato, Sez. VI, 31 luglio 2003, n. 4440 ; in senso negativo : Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2002, n. 3717.

¹³¹ Cons. Stato, Ad. Plen., 15 aprile 2010, n. 2155.

ricorso principale, entro l'ordinario termine di decadenza di sessanta giorni dalla avvenuta conoscenza del documento nuovo o dell'azione del nuovo provvedimento.

La notificazione del ricorso va effettuata, seguendo la procedura indicata dall'art 170 c.p.c., così come prescritto dall'art 43 c.p.a. che ha recepito l'orientamento prevalente in giurisprudenza, in ossequio al quale la nuova domanda va notificata presso il domicilio eletto dalle parti costituite¹³².

A riprova di quanto detto, una recente sentenza del Tar Piemonte¹³³ afferma che sono inammissibili i motivi aggiunti notificati alle Amministrazioni intime presso la loro sede anziché presso il domicilio eletto dal procuratore costituito, ma gli stessi motivi aggiunti se rivolti contro provvedimenti diversi da quelli impugnati con il ricorso principale, possono non essere ritenuti inammissibili, quand'anche notificati al domicilio reale e non al domicilio eletto, a condizione che possiedano tutti i requisiti formali e sostanziali di un autonomo ricorso e siano stati quindi proposti sulla base di un nuovo mandato al difensore e presentino una compiuta esposizione delle censure, non basta

¹³² G.Scoca, *Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Torino, 2012, pag. 328.

¹³³ T.A.R. Torino, Sez. I, 17 gennaio 2015, n. 661.

una reiterazione delle stesse mediante un generico richiamo al ricorso introduttivo.

Se il ricorso per motivi aggiunti è introdotto irritualmente perché notificato personalmente alla contro interessata anziché presso il procuratore costituito, quindi, non è necessariamente inammissibile, infatti, considerato che la domanda nuova potrebbe essere proposta anche con ricorso separato, notificato evidentemente alla parte personalmente, e potendo poi il giudice provvedere alla riunione dei ricorsi ai sensi dell'art. 70, risulterebbe illogico dichiarare inammissibile un ricorso che, se proposto in via autonoma, poteva essere riunito e deciso con un'unica sentenza, con un esito, dunque, sostanzialmente analogo a quello che si realizza, in termine di concentrazione processuale, con la proposizione dei motivi aggiunti.

Ne consegue che il ricorso per motivi aggiunti potrebbe andare indenne dalla sanzione dell'inammissibilità per omessa notifica al procuratore costituito, solo ove presenti i requisiti per essere considerato quale autonomo gravame, spettando sempre al giudice la qualificazione dell'azione¹³⁴.

¹³⁴ T.A.R. Palermo, Sez. I, 15 maggio 2014, n. 1244.

CAPITOLO QUARTO

I motivi specifici e il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato

1) L'applicazione del 112 c.p.c. nel processo amministrativo

Il principio di corrispondenza fra il chiesto e il pronunciato, fissato dall'art 112 c.p.c.¹³⁵, implica unicamente il divieto per il Giudice di attribuire alla parte un bene della vita non richiesto o comunque di emettere una statuizione che non trovi corrispondenza nella domanda, ed è da ritenersi violato ogni qual volta il Giudice, interferendo nel potere dispositivo delle parti, alteri uno degli elementi identificativi dell'azione, cioè il *petitum* e la *causa petendi*¹³⁶, attribuendo quindi un bene della

¹³⁵ Art. 112 c.p.c. : "il giudice deve pronunciare su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa; e non può pronunciare d'ufficio su eccezioni, che possono essere proposte soltanto dalle parti".

¹³⁶ Per causa petendi idonea ad identificare la domanda della parte, debbono intendersi non già le ragioni giuridiche addotte a fondamento della pretesa avanzata in giudizio, bensì l'insieme delle circostanze di fatto che la parte pone a base della propria richiesta.

vita diverso da quello richiesto ovvero ponga a fondamento della propria decisione fatti o situazioni estranei alla materia del contendere¹³⁷, ma non osta a che il Giudice renda la pronuncia richiesta in base ad una ricostruzione dei fatti di causa, alla stregua delle risultanze istruttorie, autonoma rispetto a quella prospettata dalle parti nonché in base all'applicazione di una norma giuridica diversa da quella invocata dall'istante¹³⁸.

Il principio della domanda, il principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, il principio della rilevabilità d'ufficio di talune “grandi” questioni afferenti al rito o al merito, sono enunciati nel codice di procedura civile (art 99 e 112) e nel codice civile (art 2907 al quale l'art 99 c.p.c. è strettamente collegato, perché sancisce che alla tutela giurisdizionale dei diritti provvede l'autorità giudiziaria su domanda di parte), ma non prodotti espressamente e singolarmente nel codice del processo amministrativo¹³⁹.

Trattandosi di principi generali sono ricompresi nella clausola di rinvio esterno dell'art. 39 del codice : “per quanto non disciplinato dal presente codice si applicano le disposizioni del

¹³⁷ Cons. Stato, Ad. Plen., 19 aprile 2013, n. 7.

¹³⁸ Cass. Civile, 20 giugno 2008, n. 16809.

¹³⁹ F. Luiso, *Diritto Processuale Civile*, Giuffrè, Milano, 2015, pag. 169.

codice di procedura civile, in quanto compatibili o espressione di principi generali”.

E’ assodato che il principio della domanda e quello della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato hanno dignità di clausole generali¹⁴⁰, quindi, in coerenza con tale principio, il Giudice amministrativo è tenuto a pronunciarsi “su tutta la domanda e non oltre i limiti di essa”, in quanto, la giurisdizione amministrativa non è attivabile su semplice, generico esposto.

Tale principio vieta, pur rimanendo nei limiti della domanda, che il Giudice rilevi d’ufficio una eccezione in senso stretto che può essere fatta valere solo dall’interessato, l’art recita: “non può pronunciare d’ufficio su eccezioni che possono essere proposte soltanto dalle parti”.

Si deve tener presente che nel processo amministrativo si dubita della configurabilità di eccezioni processuali riservate alle parti e che le eccezioni preliminari di merito in passato riguardavano soprattutto la giurisdizione esclusiva.

Oggi, rispetto alle eccezioni preliminari di merito, il quadro appare più complesso, anche rispetto alla giurisdizione di legittimità, perché alcune disposizioni recenti hanno introdotto oneri peculiari, che si concretano in iniziative processuali

¹⁴⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 10 dicembre 2015, n. 4.

riservate alla parte dirette a paralizzare in tutto o in parte gli effetti della domanda.

Anche per le eccezioni in senso proprio vale il principio della rilevabilità d'ufficio, salvo espressa previsione della rilevabilità solo a iniziativa di parte; ma il potere d'ufficio attiene solo al riconoscimento degli effetti giuridici di fatti che siano pur sempre allegati dalla parte, sicchè il potere di allegazione rimane riservato esclusivamente alla parte anche rispetto ai fatti costitutivi di eccezioni rilevabili d'ufficio, perché il Giudice può surrogare la parte nella postulazione degli effetti giuridici dei fatti allegati, ma non può surrogarla nell'onere di allegazione, che, risolvendosi nella formulazione delle ipotesi di ricostruzione dei fatti funzionali alle pretese da far valere in giudizio, non può essere riservato in via esclusiva a chi di quel diritto assume di essere titolare¹⁴¹.

Le eccezioni non rilevabili d'ufficio sono solo quelle nelle quali la manifestazione della volontà della parte sia strutturalmente prevista quale elemento integrativo della fattispecie difensiva, ovvero quando singole disposizioni espressamente prevedano come indispensabile l'iniziativa di parte, dovendosi in ogni altro caso ritenere la rilevabilità d'ufficio dei fatti modificativi,

¹⁴¹ Cass. Civile, 8 aprile 2004, n. 6943.

impeditivi o estintivi risultanti dal materiale probatorio legittimamente acquisito¹⁴².

Rientrano tra le eccezioni in senso stretto soltanto quelle come tali espressamente definite dalla legge, nonché quelle corrispondenti all'esercizio di un diritto potestativo, ne consegue che qualora si versi al di fuori di tale nozione i fatti ritualmente acquisiti alla causa possono essere utilizzati dal Giudice anche in assenza di formali difese che li assumono a fondamento¹⁴³.

Per quanto riguarda le eccezioni in senso lato, ovvero rilevabili anche d'ufficio, qualora coinvolgano un interesse pubblico in campo processuale possono essere rilevate addirittura in ogni stato e grado del processo, altrimenti è vietato al Giudice porre alla base della propria decisione fatti che non rispondono ad una tempestiva allegazione delle parti¹⁴⁴.

Il vizio di omessa pronuncia si risolve nella violazione dell'art. 112 c.p.c. , integra un *error in procedendo*, deve essere fatto valere esclusivamente in relazione all'art. 360, comma 4 c.p.c., la Cassazione, in questo caso, è anche Giudice del fatto ed ha il

¹⁴² Cass. Civile, 13 gennaio 2012, ord. N. 409.

¹⁴³ Cass. Civile, 21 agosto 2004, n. 16501.

¹⁴⁴ Cass. Civile, 22 giugno 2007, n. 14581.

potere-dovere di esaminare direttamente gli atti di causa e, in particolare, le istanze e le deduzioni delle parti¹⁴⁵.

L'omessa pronuncia da parte del Giudice di primo grado su censure e motivi di impugnazione costituisce tipico errore di diritto per violazione del principio di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, deducibile in sede di appello sotto il profilo della violazione del disposto di cui all'art. 112 c.p.c., che è applicabile al processo amministrativo, per pacifica giurisprudenza, tuttavia, l'omessa pronuncia su un vizio del procedimento impugnato va accertato con riferimento alla motivazione della sentenza nel suo complesso, senza privilegiare aspetti formali, sicchè esso può ritenersi sussistente soltanto quando risulti non essere stato esaminato il punto controverso e non quando, al contrario, la decisione sul motivo di impugnazione risulti implicitamente da un'affermazione decisoria di segno contrario ed incompatibile¹⁴⁶.

Ad integrare gli estremi del vizio di omessa pronuncia non basta la mancanza di un'espressa statuizione del Giudice, ma è necessario che sia stato completamente omesso il provvedimento che si palesa indispensabile alla soluzione del

¹⁴⁵ Cass. Civile, 11 gennaio 2005, n. 375.

¹⁴⁶ Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6204.

caso concreto, ciò non si verifica quando la decisione adottata comporti la reiezione della pretesa fatta valere dalla parte, anche se manchi in proposito una specifica argomentazione, dovendo ravvisarsi una statuizione implicita di rigetto quando la pretesa avanzata col capo di domanda non espressamente esaminato risulti incompatibile con l'impostazione logico-giuridica della pronuncia¹⁴⁷.

Ai fini della decisione del collegio, anche nel processo amministrativo assume rilievo il cd. assorbimento delle questioni¹⁴⁸.

Si verifica quando le questioni sollevate, pur non essendo legate fra loro secondo una relazione di pregiudizialità in senso tecnico, seguono comunque un preciso ordine logico che il Giudice deve eseguire ai fini della decisione¹⁴⁹.

La figura dell'assorbimento, che esclude il vizio di omessa pronuncia, ricorre quando la decisione sulla domanda cd. assorbita diviene superflua, per sopravvenuto difetto di interesse della parte, che con la pronuncia sulla domanda cd. assorbente ha conseguito la tutela richiesta nel modo più pieno, e, in senso

¹⁴⁷ Cass. Civile, 4 ottobre 2011, n. 20311.

¹⁴⁸ G. Balena, *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*, Cacucci, 2015, pag 155.

¹⁴⁹ A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag 294.

proprio quando la decisione cd. assorbente esclude la necessità o la possibilità di provvedere sulle altre questioni, ovvero comporta un implicito rigetto delle altre domande.

L'assorbimento dei motivi è da stigmatizzare, anche nei casi di accoglimento del ricorso, perché è interesse del ricorrente avere una compiuta disamina della questione sotto tutti i profili prospettati, anche ai fini del successivo giudizio di ottemperanza ovvero della tutela risarcitoria e, segnatamente, avere una compiuta disamina dei motivi maggiormente satisfattivi.

I principi di effettività e completezza della tutela impongono di valorizzare il ruolo della domanda dell'interessato, riducendo la pronuncia di assorbimento dei motivi ai soli casi, in realtà del tutto marginali, in cui sussista un rapporto di chiara continenza, pregiudizialità logica o implicazione tra la censura accolta e quella non esaminata;

Tale conclusione, strettamente collegata al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, diventa inevitabile in un contesto sistematico diretto ad assicurare il più intenso e integrale accertamento del rapporto amministrativo controverso, in relazione ai profili ritualmente prospettati dalle parti interessate, anche per evitare lunghi e defatiganti contenziosi diretti a riproporre le stesse domande in seguito al rinnovo del

provvedimento, affetto dagli stessi vizi non esaminati dal giudice¹⁵⁰.

¹⁵⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4905.

2) L'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 13 aprile 2015 n. 4 : l'impossibilità di emettere d'ufficio una pronuncia di risarcimento del danno in assenza di una domanda di annullamento della parte ricorrente

Il codice del processo amministrativo afferma espressamente l'autonomia dell'azione risarcitoria rispetto all'azione di annullamento ¹⁵¹.

Autonomia tra le azioni significa che il Codice rimette all'interessato la scelta del rimedio di tutela più idoneo rispetto al bisogno di protezione espresso dal suo interesse sostanziale.

L'autonomia tra azione di annullamento e azione risarcitoria conferma come la regola di trasferibilità ammetta, anche nell'area della giurisdizione amministrativa e di fronte all'esercizio del potere pubblico, l'utilizzo alternativo dei rimedi di tutela proprietari e di responsabilità.

Nella sentenza n.4 del 2015 si solleva la questione se, ritenuta la fondatezza del gravame, sia dato al giudice amministrativo la facoltà di emettere *ex officio* una pronuncia di risarcimento del danno anziché di annullamento, tenuto conto degli effetti

¹⁵¹ Oltre all'art.30, comma 1, art.7 comma 4 e art. 34, commi 2 e 3 c.p.a.

particolarmente pregiudizievoli di quest'ultimo nei confronti delle altre parti interessate, anche in relazione al tempo trascorso dalla emanazione degli atti impugnati.

L'articolo 29 c.p.a. proseguendo nella tradizione delle precedenti leggi processuali¹⁵² dispone che la sanzione per i vizi di violazione di legge, eccesso di potere e incompetenza sia l'annullamento ad opera del giudice, la cui azione deve proporsi nel termine di sessanta giorni.

L'illegittimità determina l'annullabilità; l'azione di annullamento determina, su pronuncia del Giudice, l'annullamento degli atti impugnati.

In caso di accoglimento del ricorso di annullamento¹⁵³ il Giudice quindi annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato.

A sua volta l'articolo 34 c.p.a. esprime il principio dispositivo del processo amministrativo in relazione all'ambito della domanda di parte; del resto la regola secondo la quale nel processo amministrativo debba darsi al ricorrente vittorioso tutto quello e soltanto quello che abbia chiesto è stata ribadita dalle pronunce dell'Adunanza Plenaria n. 4 del 7 aprile 2011 e n. 30 del 26 luglio 2012.

¹⁵² T.U. Consiglio di Stato e Legge T.a.r.

¹⁵³ Art. 34 comma 1, lettera a) c.p.a.

Proprio in virtù del principio della domanda non può ammettersi che in presenza di un atto illegittimo (*causa petendi*) per il quale sia stata proposta una domanda demolitoria (*petitum*), potrebbe non conseguirne l'effetto distruttivo dell'atto per valutazione o iniziativa *ex officio* del Giudice.

L'azione di annullamento si distingue, infatti, dalla domanda di risarcimento per gli elementi della domanda, in quanto nella prima la *causa petendi* è l'illegittimità, mentre nella seconda è l'illiceità del fatto; il *petitum* nella prima azione è l'annullamento degli atti o provvedimenti impugnati, mentre nella seconda è la condanna al risarcimento in forma generica o specifica.

Inoltre il risarcimento è disposto su "ordine" del Giudice ed è diretto a restaurare la legalità violata dell'ordinamento, costituendo una situazione quanto più possibile pari o equivalente o il più possibile identica a quella che ci sarebbe stata in assenza del fatto illecito; l'annullamento invece è una restaurazione dell'ordine violato "ad opera" del Giudice.

Al massimo, il Giudice può non modulare la forma di tutela sostituendola a quella richiesta, ma determinare, in relazione ai motivi sollevati e riscontrati e all'interesse del ricorrente, la portata dell'annullamento, con formule ben note alla prassi

giurisprudenziale, come l'annullamento parziale “*nella parte in cui prevede*” o “*non prevede*”, normale oppure “*nei limiti di interesse del ricorrente*” e così via.

Non è consentito al Giudice, in presenza dell'obiettiva esistenza dell'interesse all'annullamento richiesto, derogare, sulla base di invocate ragioni di opportunità, giustizia, equità, proporzionalità, al principio della domanda¹⁵⁴ e trasformarne il *petitum* e la *causa petendi* incorrendo altrimenti nel vizio di *extra petizione*.

Non può neppure valere il richiamo al principio di continenza, in quanto, se è vero che l'accertamento è compreso nell'annullamento, l'accertamento ai fini risarcitori è qualcosa di più o comunque di diverso dalla domanda di annullamento¹⁵⁵.

Non rileva in riferimento alla causa il tempo trascorso, infatti la durata occorrente per il giudizio, a maggior ragione quando essa sia prolungata, non può andare a danno del ricorrente che ha ragione, se non a costo di infliggergli un doppio danno sul principio del diritto al giusto processo in tempi ragionevoli¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Si tratterebbe di una omessa pronuncia, di una violazione della domanda rispetto all'art. 99 c.p.c. e al principio della corrispondenza art. 112 c.p.c.

¹⁵⁵ D.Turroni, *Justice delayed is (not) justice denied*, Rivista Giustizia Amministrativa, 2015.

¹⁵⁶ Art. 6 CEDU; Legge Pinto n. 89 del 24 marzo 2011.

Non rileva neppure l'utilità più o meno ampia che l'appellante possa ricevere da un eventuale annullamento, né possono avere rilievo le ragioni di inopportunità per i disagi causati ai controinteressati incolpevoli o la valutazione preminente dell'interesse pubblico, il quale coincide, con l'annullamento degli atti illegittimi impugnati.

L'art. 99 c.p.c. in combinazione con l'art 2907 c.c., detta la regola per cui il potere giurisdizionale non può essere esercitato d'ufficio, ma esige la domanda della parte o del pubblico ministero¹⁵⁷.

E' noto che si tratta di una regola suscettibile di deroghe, benché le eccezioni siano piuttosto rare, la loro presenza conferma la relatività della regola.

Il sistema delle azioni di cognizione nel processo amministrativo procede per categorie comuni alla tradizione processualcivilistica¹⁵⁸.

Benché l'allineamento non sia completo, molti tratti ormai coincidono: dal principio di atipicità alle principali categorie di azione.

¹⁵⁷ C. Consolo, *Spiegazione di Diritto Processuale Civile*, Giappichelli, Torino, 2015, pag 44-55.

¹⁵⁸ A. Travi, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012, pag 202.

Si può allora prendere atto che una domanda di annullamento appartiene alla specie delle azioni costitutive¹⁵⁹ e che questo strumento è essenzialmente diverso dall'azione di condanna.

Ciò non vuol dire che tra le due tecniche di tutela manchino punti di contatto.

I fatti posti a fondamento di una domanda risarcitoria non di rado si sovrappongono a quelli propri di un'azione costitutiva : ne è esempio tipico l'azione di condanna al risarcimento del danno provocato dalla lesione di un interesse legittimo, dove l'atto amministrativo illegittimo è l'oggetto dell'azione di annullamento ma anche fatto costitutivo della pretesa risarcitoria deducibile con l'azione di condanna.

Tra le due azioni si può anzi notare una certa convergenza, perché dal punto di vista dell'attore l'annullamento è un mezzo di rimozione selettiva del pregiudizio attuata con l'eliminazione dell'atto annullabile : *lato sensu* si tratta dunque di un mezzo di riparazione in forma specifica, teleologicamente affine al rimedio generale previsto dall'art. 2058 c.c.

Nonostante le correlazioni, la discontinuità fra una domanda di annullamento dell'atto e una condanna al risarcimento del danno

¹⁵⁹ F. Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica, Roma, 2015, pag 371.

rimane netta e riducibile ad una oscillazione interna all'oggetto del giudizio introdotto dalla prima¹⁶⁰.

Il passaggio dall'una all'altra, ipotizzato dal rimettente nel caso in esame, produce una chiara deviazione dall'art 112 c.p.c. e per essere praticabile esigerebbe un'apposita "clausola in deroga".

La sentenza che più di tutte affronta questo tema, particolarmente complesso, relativo ai rapporti tra i poteri d'ufficio del giudice e l'applicazione, nel processo amministrativo, del principio dispositivo nonché del principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato è proprio la n.4 del 2015.

In particolare l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si è pronunciata sulla possibilità del giudice amministrativo, una volta accertata la fondatezza dei motivi del ricorso, di emettere d'ufficio una pronuncia di risarcimento del danno anziché di annullamento, a fronte di una domanda del ricorrente esclusivamente di natura demolitoria degli atti impugnati¹⁶¹.

L'occasione per fare chiarezza sulla questione è stata rappresentata dal ricorso presentato da una partecipante ad un

¹⁶⁰ D. Turrioni, *Justice delayed is (not) denied. L'annullamento dell'atto non è variabile dipendente dalla durata del processo*, rivista di Giustizia Amministrativa, 2015.

concorso pubblico la quale adiva la giustizia amministrativa al fine di vedersi annullare il concorso stesso in quanto da lei ritenuto viziato sotto alcuni profili.

L'ordinanza di rimessione, però, chiedeva all'Adunanza Plenaria se il Giudice amministrativo possa riconoscere la tutela risarcitoria anziché quella caducatoria richiesta, in ragione del lungo tempo trascorso.

Sebbene la sentenza si occupi prevalentemente di questioni processuali, la stessa rileva anche ai fini sostanziali in materia di responsabilità e, in generale, dell'azione di risarcimento.

La vicenda ha origine nel 1997 con l'indizione di un concorso pubblico da parte del Comune de L'Aquila al quale partecipava la ricorrente, la quale riportava delle votazioni insufficienti alle due prove previste dalla selezione.

La stessa richiedeva l'accesso alle prove concorsuali ed agli atti del concorso dai quali emergeva, secondo la partecipante, che la commissione esaminatrice era stata composta in violazione di legge e non aveva operato secondo le disposizioni regolamentari previste.

La partecipante esclusa, quindi, nel 1999 adiva il Tar Abruzzo per ottenere l'annullamento della selezione pubblica.

Il Tar nel 2002 respingeva il ricorso della partecipante, la quale impugnava la sentenza con ricorso in appello al Consiglio di Stato.

Nel 2014 il Consiglio di Stato accoglieva parzialmente il ricorso in appello ; in particolare confermava la sentenza di primo grado in merito alla insussistenza della violazione della composizione della commissione esaminatrice ma rilevava la violazione del secondo profilo, ovvero la violazione delle disposizioni regolamentari in merito allo svolgimento dell'attività valutativa. Pertanto il Consiglio di Stato riteneva l'illegittimità della selezione pubblica.

A questo punto il Consiglio di Stato, anziché dichiarare l'annullamento del concorso pubblico, con ordinanza, rimetteva all'Adunanza Plenaria il seguente quesito di diritto: “se il giudice amministrativo, in base ai principi fondanti la giustizia amministrativa ovvero in applicazione dell'art. 34, comma 3, c.p.a., possa non disporre l'annullamento della graduatoria di un concorso, risultata illegittima per un vizio non imputabile ad alcun candidato, e disporre che al ricorrente spetti un risarcimento del danno, malgrado questi abbia chiesto soltanto l'annullamento degli atti risultati illegittimi, quando la pronuncia giurisdizionale, in materia di concorsi per la instaurazione di

rapporti di lavoro dipendente, sopraggiunga a distanza di moltissimi anni dalla approvazione della graduatoria e dalla nomina dei vincitori e cioè quando questi abbiano consolidato le scelte di vita e l'annullamento comporti un impatto devastante sulla vita loro e delle loro famiglie ».

L'ordinanza ritiene che il giudice amministrativo, sulla base di una valutazione approfondita delle circostanze del caso concreto, possa pronunciare, anziché l'annullamento, come richiesto, la condanna al risarcimento, quando quest'ultima risulti più soddisfattiva al ricorrente e meno invasiva per i controinteressati.

A sostegno di tale prospettiva l'ordinanza richiama una sentenza dello stesso Consiglio di Stato¹⁶² “che, pure in controversia in materia ambientale e in applicazione di principi del diritto europeo, ha statuito il potere del Giudice amministrativo di non disporre l'annullamento dell'atto illegittimo, quando nessun vantaggio arrechi al ricorrente né ne derivi alcun beneficio agli interessi pubblici; in tale senso varrebbero anche i principi di proporzionalità, equità e giustizia, che debbono permeare anche la giustizia amministrativa, oltre che l'attività della Pubblica Amministrazione “.

¹⁶² Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755.

L'ordinanza aggiunge “che l'art. 34, comma 3, c.p.a., il quale prevede che quando nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse a fini risarcitori, nel senso che non debba esservi una espressa richiesta dell'interessato¹⁶³ perché vi è sempre un quid di accertamento, perché il più comprende il meno, perché la norma utilizza una espressione vincolante e quindi la sussistenza dell'interesse può essere compiuta d'ufficio anche in assenza di domanda, a fronte di contrari precedenti¹⁶⁴ secondo i quali incombe sempre sulla parte istante l'onere di allegare i presupposti per la successiva azione risarcitoria¹⁶⁵ e quindi di proporre espressamente, se pure non formalisticamente ma in sostanza, la domanda di accertamento dell'illegittimità o di manifestare un interesse al solo accertamento, a successivi fini risarcitori “.

Il Consiglio di Stato ritiene, sin da subito, nella motivazione, di non aderire alla tesi formulata dall'ordinanza per quattro principali ragioni: il principio della domanda, che regola anche

¹⁶³ Cons. Stato, Sez. V, 12 maggio 2011, n. 2817.

¹⁶⁴ Cons. Stato, Sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6539.

¹⁶⁵ Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 2012, n. 6703.

il processo amministrativo; la natura della giustizia amministrativa quale giurisdizione soggettiva, pur con talune peculiarità di tipo oggettivo; la non mutabilità ex officio del giudizio di annullamento una volta azionato; la non pertinenza degli argomenti e dei precedenti richiamati.

Secondo la sentenza l'art. 34 c.p.a. esprime il principio della domanda e afferma che risulta assodato che la giurisdizione amministrativa di legittimità è una giurisdizione di tipo prevalentemente soggettivo.

Entrambe queste caratteristiche stanno a significare che “ nel processo amministrativo debba darsi al ricorrente vittorioso tutto quello e soltanto quello che abbia chiesto ed a cui abbia titolo, è stata ribadita dalle pronunce di questa stessa Adunanza Plenaria proprio in virtù di detto principio della domanda non può ammettersi che in presenza di un atto illegittimo per il quale sia stata proposta una domanda demolitoria, potrebbe non conseguirne l'effetto distruttivo dell'atto per valutazione o iniziativa ex officio del Giudice.

L'azione di annullamento si distingue, infatti, dalla domanda di risarcimento per gli elementi della domanda, in quanto nella prima la causa petendi è l'illegittimità, mentre nella seconda è l'illiceità del fatto; il petitum nella prima azione è l'annullamento

degli atti o provvedimenti impugnati, mentre nella seconda è la condanna al risarcimento in forma generica o specifica ¹⁶⁶.

L'Adunanza Plenaria specifica che, anziché modulare la forma di tutela sostituendola a quella richiesta, il Giudice Amministrativo potrebbe modulare gli effetti dell'annullamento, richiesto, con formule di parziale annullamento.

La citata sentenza afferma che non è consentito al Giudice , in presenza della acclarata, obiettiva esistenza dell'interesse all'annullamento richiesto, derogare, sulla base di invocate ragioni di opportunità, giustizia, equità, proporzionalità, al principio della domanda (si tratterebbe di una omessa pronuncia, di una violazione della domanda previsto dall'art. 99 c.p.c. e del principio della corrispondenza previsto dall'art. 112 c.p.c. tra chiesto e pronunciato applicabili ai sensi del rinvio esterno di cui all'art. 39 c.p.a. anche al processo amministrativo) e trasformarne il petitum o la causa petendi, incorrendo altrimenti nel vizio di extrapetizione .

Infine, l'Adunanza Plenaria, contesta la pertinenza dei precedenti richiamati dall'ordinanza di rimessione, in particolare la sentenza del Cons. Stato n. 2755/2011, “ che ha riconosciuto la

¹⁶⁶ C. E. Gallo, *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 71.

potestà del giudice amministrativo, in presenza di determinati presupposti attinenti all'interesse del ricorrente, di fissare una determinata posteriore decorrenza degli effetti della pronuncia di annullamento.

Si tratta, dunque, di una questione ben diversa da quella posta nella presente fattispecie, nella quale, come si è più volte rimarcato, si controverte sulla possibilità per il Giudice di sostituire integralmente *ex officio* la domanda proposta in giudizio “.

Sempre a confutazione della tesi proposta dall'ordinanza, la sentenza in rassegna precisa che neanche il riferimento alla disciplina del processo dinanzi alla Corte di Giustizia appare pregnante ai fini di cui si discute.

In particolare l'art. 1 c.p.a. che fa espresso richiamo ai principi del diritto europeo per assicurare una tutela piena ed efficace non significa che debbano applicarsi le regole processuali europee.

In conclusione sulla base di diverse argomentazioni dell'Adunanza Plenaria si afferma ¹⁶⁷: “posto che il processo amministrativo è soggetto al principio della domanda, il giudice amministrativo non può emettere d'ufficio una pronuncia di risarcimento del danno in presenza di una domanda di

¹⁶⁷ Responsabilità civile e previdenza 2015, 5, 1682.

annullamento della parte ricorrente”¹⁶⁸, occorre che vi sia un’esplicita domanda di parte, la decisione aderisce alla tesi per cui l’art. 34, comma 3, c.p.a. va interpretato nel senso che occorre una espressa “manifestazione” di interesse del ricorrente ai fini risarcitori.

Con la sentenza in esame sembra pertanto risolto definitivamente il contrasto giurisprudenziale registrato in materia.

Le argomentazioni poste dalla Plenaria a sostegno della propria tesi sono infatti condivisibili e certamente coerenti con il principio della domanda e della corrispondenza tra il chiesto e pronunciato.

¹⁶⁸ Cons. Stato, ad. plen., 13 aprile 2015, n. 4.

3) Ultrapetizione

Secondo una rigorosa impostazione dottrinale, la dicotomia ultrapetizione-extrapetizione atterrebbe esclusivamente alla determinazione degli effetti giuridici da attribuirsi alla fattispecie concretamente dedotta in giudizio, nel senso che di ultrapetizione si dovrebbe trattare allorchè il giudice sia intervenuto su quegli effetti in via integrativa, specificandone o ampliandone la portata rispetto a quanto postulato dall'attore, mentre il termine extrapetizione sottenderebbe un intervento di tipo sostitutivo, esplicatosi nel riconoscimento di effetti diversi rispetto a quelli indicati nella domanda.

Sfuggirebbero, pertanto, a questa catalogazione le ipotesi di pronuncia del giudice su fatti diversi da quelli formalmente allegati dalla parte¹⁶⁹.

Al riguardo, e al di là delle inevitabili imprecisioni ed incoerenze, occorre però dare atto di un approccio alla materia da parte della giurisprudenza molto più elastico ed onnicomprensivo, riflesso non tanto nella comune distinzione per cui l'ultrapetitione imporrebbe l'attribuzione alla parte di un bene ulteriore o più ampio rispetto a quello, o quelli richiesti,

¹⁶⁹ A. Barletta, *Extra e Ultrapetizione, studio sui limiti del dovere decisorio del Giudice*, Giuffrè, 2012, pag. 155.

mentre l'extrapetito il riconoscimento di un bene intrinsecamente o qualitativamente diverso, quanto nella non episodica affermazione secondo cui la seconda di quelle figure ricorrerebbe anche nei casi di sostituzione dell'azione espressamente proposta con una diversa, fondata su differente causa petendi o, più in generale, su fatti diversi da quelli allegati: tutto ciò, beninteso, nei limiti in cui la stessa giurisprudenza è disposta a riconoscere che l'immutazione degli elementi fattuali della domanda possa comportare una violazione della norma art. 112¹⁷⁰.

Fermo, ad ogni modo, rimane il valore prettamente classificatorio e nominalistico della distinzione in oggetto, cui non corrisponde un reale divario nel trattamento processuale riservato alle fattispecie processuali di cui si compone, trattamento i cui profili salienti sono.

a) il vizio di ultra- o extrapetizione determina l'invalidità della pronuncia che ne è affetta, destinata, però, a convertirsi in motivo di impugnazione¹⁷¹ e, perciò, suscettiva di sanatoria all'atto del passaggio in giudicato di quella pronuncia medesima;

¹⁷⁰ C. Consolo, *Codice di Procedura Civile*, Wolters Kluwer, 2013.

¹⁷¹ Art. 161 c.p.c.

- b) il rilievo in appello del vizio in questione non è ammesso d'ufficio ma postula un'apposita doglianza della parte interessata, in mancanza della quale gli estremi dell'extra petita verrebbero a consegnare anche un eventuale intervento riparatore del Giudice di gravame;
- c) analogamente, non è rilevabile d'ufficio in sede di giudizio di Cassazione il vizio in cui sia direttamente incorsa la sentenza di secondo grado;
- d) in difetto a quanto detto prima, la sentenza assurge fatalmente allo stato di cosa giudicata, ed il vizio non può conseguentemente essere dedotto per la prima volta in sede di legittimità;
- e) il rilievo del vizio da parte del Giudice d'appello non esime quest'ultimo, eccezion fatta per le ipotesi di cui si tratta dell'unico motivo di censura speso contro la sentenza, dal dovere di trattenere la causa e deciderla nel merito , senza nessuna possibilità di rimessione al primo Giudice;
- f) in quanto non sussista lo sbarramento di cui al *sub c)* la deduzione del vizio in Cassazione è ammessa ai sensi dell'art. 360, alla stregua dunque dell'error in procedendo estraneo al novero dei motivi attinenti alla giurisdizione e, come tale, non spendibile quale ragione di censura nei confronti delle decisioni

rese dalle supreme istanze della giurisdizione speciale amministrativa;

g) l'accertamento che ne abbia a conseguire è destinato a tradursi in una pronuncia di cassazione senza rinvio;

h) il vizio non è deducibile in via di revocazione alla stregua di errore di fatto ex art. 395¹⁷²;

Pare opportuno dare una definizione chiara e precisa di ultrapetizione, viene in aiuto la Corte di Cassazione Civile che, con sentenza del 30 aprile 2014, ha definito i confini dell'istituto dell'ultrapetizione.

In particolare, si afferma in tale sede che il vizio di ultrapetizione (o extrapetizione) si verifica allorché il Giudice del merito, interferendo nel potere dispositivo delle parti sancito dall'art. 99 c.p.c., alteri gli elementi obiettivi dell'azione (*petitum e causa petendi*) e, sostituendo i fatti costitutivi della pretesa, emetta un provvedimento diverso da quello richiesto (*petitum immediato*) ovvero attribuisca o neghi un bene della vita diverso da quello conteso (*petitum mediato*).

Più semplicemente, il vizio in questione ricorre quando il Giudice pronuncia oltre i limiti delle pretese o delle eccezioni

¹⁷² C. Consolo, *Codice di Procedura Civile commentato*, Ipsoa, 2010, pag 520.

fatte valere dalle parti, attribuendo alla parte un bene della vita non richiesto o diverso da quello domandato¹⁷³.

A conferma di ciò è utile richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato n. 854¹⁷⁴ il quale ribadisce come non incorra nel vizio di ultrapetizione la sentenza che utilizza parametri normativi di riferimento o considerazioni diverse da quelle indicate dal ricorrente, atteso che il motivo di ricorso individua il vizio e gli elementi contenutistici che lo caratterizzano, mentre il Giudice, muovendo dal contenuto sostanziale della domanda di annullamento, può assumere, nella valutazione della fondatezza della censura parametri diversi da quelli indicati, purchè restino fermi l'identificazione e la qualificazione del vizio dedotto negli elementi sostanziali che lo caratterizzano; costituisce infatti regola generale quella per cui il Giudice deve concretamente esercitare il potere giurisdizionale nell'ambito dell'esatta corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, sicchè può concludersi che sussiste il vizio di ultrapetizione solo se il Giudice ha esaminato e accolto il ricorso per un motivo non prospettato dalle parti oppure ha pronunciato oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti ovvero su

¹⁷³ Cass. Civile, 30 aprile 2014, n. 9452.

¹⁷⁴ Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2011, n. 854.

questioni estranee all'oggetto del giudizio e non rilevabili d'ufficio.

Pertanto, atteso che rientra nella *potestas iudicandi* del Giudice non soltanto il potere di qualificare giuridicamente l'azione proposta, ma anche quello di procedere ad un'autonoma ricerca delle norme su cui fondare la decisione, il vizio di ultrapetizione, non sussiste invece quando il Giudice accoglie una domanda, pur non espressamente formulata, che possa ritenersi tacitamente proposta e virtualmente contenuta nella domanda dedotta in giudizio, quando cioè la domanda stessa, con riferimento al *petitum* ed alla *causa petendi* si trovi in rapporto di necessaria connessione con l'oggetto della lite e non estenda il diritto che la parte ha inteso tutelare con l'azione proposta¹⁷⁵.

Il vizio di ultrapetizione si configura soltanto quando il Giudice, esorbitando dalle proprie funzioni, pronuncia sentenza oltre i limiti delle pretese e delle eccezioni fatte valere dalle parti, attribuendo, quindi, un'utilità o un bene della vita non richiesto, rientrando invece nella sua "*potestas iudicandi*" non soltanto il potere di qualificare giuridicamente l'azione proposta, ma anche

¹⁷⁵ Cons. Stato, Sez. V, 27 gennaio 2016, n. 279.

quello di procedere ad un'autonoma ricerca delle norme su cui fondare la decisione¹⁷⁶.

A conferma di ciò è possibile richiamare una recente pronuncia del Consiglio di Stato, il quale ha ribadito come “il vizio di della ultrapetizione sussista solo quando la pronuncia giudiziale trascenda i liti oggettivi della controversia, i quali risultano dalle contrapposte domande ed eccezioni delle parti; pertanto, siffatto vizio non è ipotizzabile rispetto alla configurazione giuridica dei termini della controversia e alle norme di diritto in base alle quali la lite deve essere decisa, rientrando nel potere-dovere del giudice il compito di inquadrare nella esatta categoria giuridica i fatti dedotti e acquisiti al giudizio e di applicare le relative norme di legge”¹⁷⁷.

Tali principi valgono certamente con riguardo al processo amministrativo, anche se in esso la potestà di giudicare è delimitata dai motivi di ricorso, il che tuttavia, pur impedendo al Giudice di rilevare fatti non prospettati dalle parti e di esprimere statuizioni che non trovino corrispondenza nelle prospettate domande, non gli preclude comunque, nell'ambito della

¹⁷⁶ G. Cian – A. Trabucchi, *Commentario breve al Codice del Processo Civile*, Cedame, 2014, pag. 515.

¹⁷⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2014, n. 1241.

situazione di fatto indicata dal ricorrente, una valutazione giuridica autonoma e difforme rispetto a quella prospettata dall'interessato, potendo procedere all'individuazione dei motivi di gravame alla stregua non solamente dei rilievi espressamente formulati, ma anche di quelli che, anche se non esposti formalmente, possono desumersi dal contesto del ricorso; dal che la conseguenza dell'insussistenza del vizio di ultrapetizione, allorché venga accolta una domanda che, pur se formulata in modo espresso, sia contenuta in ogni caso nell'atto introduttivo del giudizio¹⁷⁸.

Da ultimo, come ulteriore conferma della linea giurisprudenziale adottata, appare doveroso richiamare la pronuncia del Consiglio di Stato il quale conferma come, in sede di appello, possa essere fatto valere il vizio di ultrapetizione solo qualora il giudice di prime cure abbia alterato alcuni degli elementi obiettivi e soggettivi di identificazione dell'azione, e cioè il *petitum* e la *causa petendi*, attribuendo o negando ad una delle parti un bene diverso da quello richiesto e non compreso, nemmeno

¹⁷⁸ Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4557.

implicitamente o virtualmente nell'ambito delle domande e delle richieste delle parti¹⁷⁹.

In sostanza, il principio di necessaria corrispondenza tra chiesto e pronunciato consente al giudice di fondare la sua decisione anche su un percorso logico-giuridico difforme da quello prospettato dal ricorrente, pur con il limite che tale difformità non si basi su fatti nuovi, non ritualmente dedotti in giudizio, ovvero su censure non proposte dalla parte.

Di conseguenza, non è affetta dal vizio di ultrapetizione la decisione fondata sull'ambito di applicazione di una disposizione di legge diversa da quella prospettata, ove la formulazione della doglianza consenta al giudice di individuarne il fondamento giuridico, rientrando tra i suoi poteri la ricerca delle disposizioni che disciplinano il rapporto controverso, indipendentemente dalle indicazioni del ricorrente.

¹⁷⁹ Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 2014, n. 5361.

CAPITOLO QUINTO

L'ordine di esame dei motivi di ricorso

1)Le posizioni della dottrina e della giurisprudenza sull'ordine di esame dei motivi

Il problema della disponibilità dell'ordine di esame dei motivi di impugnazione da parte del ricorrente non è certo ignoto alla dottrina, che vi si è più volte soffermata, e tanto meno alla giurisprudenza, che negli ultimi anni sembra voler riconsiderare la questione, per lungo tempo univocamente risolta dalle corti in senso pressoché del tutto negativo¹⁸⁰.

E' un campo largamente inesplorato del diritto processuale amministrativo, almeno fino ad ora.

Secondo Romano Tassone, che ha affrontato ampiamente la tematica, la riflessione dottrinale sull'argomento appare eccessivamente semplificante in quanto incline a risolvere positivamente il problema sulla base del richiamo al vigore del principio dispositivo, argomentando per lo più nel senso che la graduazione delle censure costituirebbe un *minus* rispetto al

¹⁸⁰ A. Romano Tassone, *Sulla disponibilità dell'ordine di esame dei motivi di ricorso*, Rivista di *Diritto processuale amministrativo*, fasc.3, 2012.

potere del ricorrente di introdurre e di rinunciare ai motivi di ricorso, secondo Caianiello¹⁸¹ invece, il ricorrente ha la facoltà di graduare i motivi di ricorso, subordinando l'accoglimento di uno di essi al rigetto di altri; anzi, secondo tale autore, il Giudice, nel caso di pluralità di motivi senza precisazione di importanza, dovrebbe tendere ad adottare la pronuncia che soddisfi maggiormente l'interesse del ricorrente, secondo questa tesi è possibile graduare nel ricorso i motivi, perché il ricorrente potrebbe avere interesse all'accoglimento di alcuni motivi solo in via subordinata per l'ipotesi in cui altri motivi, cui annette maggiore importanza, non vengano accolti¹⁸².

Riguardo tale problematica la dottrina che se ne è occupata l'ha fatto nell'ambito di trattazioni più generali dedicate soprattutto a contrastare la discussa prassi del c.d. «assorbimento improprio», largamente diffusa nella giurisprudenza amministrativa meno recente¹⁸³.

Lo scarso interesse della dottrina per il cumulo condizionale dei motivi, trova storicamente spiegazione nella minima utilità pratica che tale congegno sembrava presentare all'interno di una

¹⁸¹ V. Caianiello, *Lineamenti processo amministrativo*, Unione tipografica – Editrice Torinese, 1979, p. 372.

¹⁸² G. Virga, *Giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 345.

¹⁸³ M. Nigro, *L'appello nel processo amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1960, pag 415.

tutela di legittimità concepita come di carattere essenzialmente demolitorio.

Tanto è vero che l'attenzione al problema si è accentuata nel momento in cui, pur restando apparentemente intatte le forme e le categorie del giudizio di impugnazione, attraverso di esse sono venute realizzandosi, in realtà, forme di tutela che si riportano invece al diverso modello del c.d. « giudizio di spettanza ».

Rileva che la dottrina più recente tenta di risolvere la questione facendola dipendere dall'inquadramento del processo amministrativo nella sfera della giurisdizione di diritto oggettivo o di diritto soggettivo, nel cui ultimo ambito soltanto il principio dispositivo potrebbe trovare piena realizzazione; il principio dispositivo impone di riconoscere una tendenziale vincolatività del cumulo condizionale (di domande, come di motivi), salvo il caso in cui l'accoglimento dell'uno o dell'altro motivo comporti esiti decisorii integralmente sovrapponibili¹⁸⁴, auspicando più approfondite analisi circa le possibilità combinatorie e le concrete attitudini funzionali del cumulo condizionale, tuttora sostanzialmente inesplorate all'interno del processo amministrativo.

¹⁸⁴ A. Cerreto e R. Michele Palmieri, *Tecniche di redazione della sentenza amministrativa*, Dike Giuridica, 2015.

- Secondo la tesi tradizionale¹⁸⁵ il ricorrente ha il potere di determinare l'ambito e i limiti della cognizione del Giudice sulla legittimità di un provvedimento amministrativo, definendo esattamente le censure con le quali ritiene di poterne ottenere l'annullamento; tuttavia, una volta che ha proceduto alla formulazione dei motivi, e salvo l'eventuale rinuncia a taluno di essi, egli non può pretendere di indicare l'ordine di esame dei motivi dedotti quando questi, per la loro consistenza oggettiva, siano tra loro in un rapporto ben definito sul piano logico giuridico e non alterabile su mera richiesta dell'interessato; le censure proposte in giudizio devono essere esaminate dal Giudice nell'ordine suggerito dall'ottica del processo¹⁸⁶, soltanto al Giudice spetta il compito di decidere l'ordine di trattazione delle censure¹⁸⁷, a cui non mancano argomentate adesioni recentissime¹⁸⁸ secondo cui rientra nel potere del giudice amministrativo, derivante dal particolare oggetto del giudizio impugnatorio legato all'esercizio della funzione pubblica, decidere l'ordine di trattazione delle censure sulla base della

¹⁸⁵ Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2002 n. 4487; Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1992 n. 1095.

¹⁸⁶ Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 1982 n. 635.

¹⁸⁷ Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 1997 n. 184.

¹⁸⁸ Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2015, n. 552.

loro consistenza oggettiva e del rapporto fra le stesse esistente sul piano logico-giuridico, non alterabile dalla semplice richiesta dell'interessato; non essendo ammissibile che il soggetto privato possa ritrarre dall'accoglimento della domanda (per il tramite di un uso sapiente e “graduato” dei motivi di ricorso), utilità che non avrebbe potuto conseguire da un esercizio legittimo del potere amministrativo, occorrerebbe esaminare per primi i motivi che si dirigono contro gli atti più a monte nella procedura e il cui accoglimento meglio soddisfa l'interesse pubblico alla legittimità dell'azione amministrativa.

Si sottolinea al riguardo che il principio dispositivo che caratterizza ogni tipo di processo ad impulso di parte, ed il giudizio amministrativo in particolare, non può essere condiviso nella sua assolutezza, dovendo essere coordinato con l'opposta tesi secondo la quale rientrerebbe nel potere del Giudice amministrativo, scaturente dal particolare oggetto del giudizio impugnatorio legato all'esercizio della funzione della cura del pubblico interesse, decidere l'ordine di trattazione delle censure sulla base della loro consistenza oggettiva e del rapporto fra le

stesse esistente sul piano logico-giuridico, non alterabile dalla semplice richiesta dell'interessato¹⁸⁹.

L'interesse pubblico alla legittimità degli atti amministrativi risulterebbe prevalente sulla tutela della posizione sostanziale della parte.

Di modo che non appare incongruo che il Giudice possa far conseguire alla parte un risultato "minore" (in termini di utilità concreta ed immediata), rispetto a quello richiesto, laddove quest'ultimo si ponga in contrasto con l'interesse pubblico.

Né una ricostruzione in termini sostanzialistici dell'interesse legittimo potrebbe essere spinta al punto di riconoscere a tale posizione giuridica la possibilità di conseguimento di utilità superiori a quelle stesse che deriverebbero dall'esercizio legittimo del potere amministrativo¹⁹⁰.

Pertanto, il giudice dovrebbe procedere nell'ordine logico segnato da quei motivi che evidenziano in astratto una più radicale illegittimità del provvedimento e comunque idonei, in caso di accoglimento, a soddisfare l'interesse sostanziale dedotto in giudizio.

¹⁸⁹ Cons. Stato. Sez. V, 6 aprile 2009, n. 2143.

¹⁹⁰ Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2015, n. 552.

- A tale tesi se ne contrappone però un'altra più recente, secondo cui il Giudice nell'esaminare i motivi di ricorso è vincolato alla graduazione indicata dalla parte (sempre che non ci siano questioni rilevabili d'ufficio), in funzione della effettività e satisfattività della tutela.

Il Giudice incontra il vincolo di doversi pronunciare nei limiti della domanda, su tutta la domanda e non oltre essa, il che significa che deve rendere una pronuncia satisfattiva.

Inoltre il c.p.a. ha accentuato il connotato di processo di parti del processo amministrativo, e dunque il principio dispositivo.

La giustizia amministrativa (analogamente a quella civile, sia pure con diversità di strumenti e di criteri) non ha il compito di ripristinare la legalità in senso assoluto, ma quello di tutelare situazioni giuridiche soggettive qualificate ¹⁹¹.

Da tali considerazioni segue che la graduazione va tendenzialmente rispettata dal Giudice in funzione del principio dispositivo, di satisfattività e di completezza, con il temperamento delle questioni rilevabili d'ufficio.

Se determinate questioni sono rilevabili di ufficio, la graduazione dei motivi indicata dalle parti non è vincolante in quanto tale scelta non può derogare all'ordine legale.

¹⁹¹ Cons. Stato, Sez.III, 27 settembre 2012, n. 5111.

Viene precisato che, in ossequio al principio dispositivo, il giudice amministrativo non può selezionare i motivi suscettibili di accoglimento in base alla loro consistenza oggettiva e del rapporto fra gli stessi esistente sul piano logico-giuridico, bensì esclusivamente in base all'interesse sostanziale esposto dal ricorrente nel ricorso (e negli atti successivi, comprese le memorie e le note illustrative), che impone di esaminare prima quelle censure dal cui eventuale accoglimento deriverebbe un effetto pienamente soddisfattivo della pretesa della parte medesima.

In altre parole, la discrezionalità del Giudice di ordinare l'esame della materia del contendere secondo un determinato ordine logico resta pur sempre correlata all'interesse di cui il ricorrente chiede tutela; cosicché quando più siano gli interessi o diverso sia il mezzo di tutela in relazione all'intensità dello stesso interesse, tanto da risolversi nella proposizione di domande aventi petitum diverso, l'esercizio di quella discrezionalità è consentito al giudicante soltanto riguardo alle questioni sollevate ed ai motivi di censura dedotti nell'ambito della stessa domanda. Sull'ordine di esame dei motivi è intervenuta recentemente l'importante ordinanza Cons. St. sez. VI, 11 febbraio 2013, n.

761¹⁹² , che ha rimesso varie questioni all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Viene premesso che la graduazione è un ordine dato ai motivi dalla parte, in funzione del proprio interesse; la graduazione serve a segnalare che l'esame e l'accoglimento di alcuni motivi ha, per la parte, importanza prioritaria, e che i motivi indicati come subordinati o graduati per ultimi, hanno minore importanza e se ne chiede l'esame solo in caso di mancato accoglimento di quelli prioritari.

Se la parte ha graduato i motivi, si pone la questione se la graduazione sia vincolante o meno per il giudice e quindi vengono enunciate le due tesi suddette.

Peraltro la Sezione rimettente appare orientata a preferire il principio dispositivo.

L'art. 99 c.p.c., applicabile al processo amministrativo in virtù del rinvio esterno recato dall'art. 39, c. 1, c.p.a., pone il principio della domanda (ai limiti della domanda fa riferimento anche l'art.34, comma 1, c.p.a.), e l'art. 112 c.p.c. pone il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato.

Anche se nessuna di dette norme pone espressamente un vincolo del Giudice a rispettare la graduazione dei motivi, il Giudice

¹⁹² Estensore R. De Nictolis.

incontra il vincolo di doversi pronunciare nei limiti della domanda, su tutta la domanda e non oltre essa, il che significa che deve rendere comunque una pronuncia soddisfattiva.

Inoltre il c.p.a. ha accentuato il connotato di processo di parti del processo amministrativo, e dunque il principio dispositivo.

Da tali considerazioni ne dovrebbe seguire che la graduazione nell'ambito della stessa domanda va tendenzialmente rispettata dal Giudice in funzione del principio dispositivo, di satisfattività e di completezza, con il temperamento delle questioni rilevabili d'ufficio, come detto prima, però, se determinate questioni sono rilevabili di ufficio, la graduazione dei motivi indicata dalle parti non è vincolante in quanto non si può derogare all'ordine legale.

Invero, il principio dispositivo che caratterizza il giudizio amministrativo comporta che il ricorrente abbia la possibilità di indicare l'ordine con il quale ritiene che i motivi di ricorso debbano essere esaminati, dichiarando l'interesse all'accoglimento di alcuni di essi solo in via subordinata, per l'ipotesi in cui gli altri non vengano accolti.

Uno spunto implicito si può desumere anche dall'art.34, comma 3, c.p.a. con riferimento all'accertamento dell'illegittimità dell'atto, anche nel caso in cui l'annullamento non sia più utile

per il ricorrente, occorrendo in tal caso per lo meno un'istanza della parte.

In definitiva, da un esame complessivo della normativa, l'ordinanza rimittente evince il principio per cui nei processi connotati da parità delle parti e principio dispositivo, l'ordine dei motivi vincola il Giudice, laddove invece si parli di processi connotati da un primato dell'interesse pubblico l'ordine dei motivi non è vincolante per il Giudice.

La Sez. V del Consiglio di Stato, persistendo la diversità di orientamento, ha recentemente riproposto la questione all'Adunanza Plenaria con ordinanza 22 dicembre 2014, n. 6204, con particolare riferimento al caso in cui il ricorrente non esprima esplicitamente una graduazione tra le varie censure ma si limiti semplicemente ad enumerarle in successione, ritenendo preferibile la tesi secondo cui in tal caso il Giudice dovrebbe esaminare gli atti amministrativi nell'ordine in cui sono stati adottati per verificarne via via le censure indicate dal ricorrente, anche se l'ordine in questione non consente a quest'ultimo di ottenere la massima utilità dal processo.

Si è pronunciata nel frattempo senza tentennamenti per la tesi tradizionale la sez. IV del Consiglio di Stato con la sentenza 4 febbraio 2015, n. 552, in un caso in cui la graduazione era stata

indicata dal ricorrente, affermando che rientra nel potere del Giudice amministrativo, derivante dal particolare oggetto del giudizio impugnatorio legato all'esercizio della funzione pubblica, decidere l'ordine di trattazione delle censure sulla base della loro consistenza oggettiva e del rapporto fra le stesse esistente sul piano logico-giuridico, non alterabile dalla semplice richiesta dell'interessato.

La sentenza, nell'escludere nella fattispecie la presenza di un cumulo di domande di annullamento, ha anche precisato in modo poco convincente che la domanda di annullamento ha comunque carattere unitario e comporta un unico effetto "tipizzante", che è rappresentato, appunto, dall'annullamento dell'atto, cui si connettono, a secondo della valorizzazione dell'uno o dell'altro dei motivi proposti, una pluralità di conseguenze conformative del successivo esercizio del potere.

Parimenti ha aderito alla tesi tradizionale Tar Puglia-Bari 13 gennaio 2015, n.22, precisando che ritenere vincolante per il Giudice l'ordine di enucleazione dei motivi così come effettuato in ricorso sulla base di una lettura "forte" del principio dispositivo e di quello di corrispondenza fra chiesto e pronunciato implica una non condivisibile ablazione ideologica del potere del Giudice di organizzare la propria funzione

decisoria, a tutela tanto dell'interesse della parte privata quanto dell'interesse pubblico¹⁹³.

¹⁹³ A. Cerreto, *Sul potere del giudice amministrativo di stabilire l'ordine di decisione dei motivi e delle domande nel giudizio davanti al TAR* (osservazioni alla sentenza del Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5).

2) La graduazione dei motivi e delle domande come deroga all'obbligo del giudice di pronunciare su tutta la materia del contendere

La statuizione fino ad ora più importante in materia è la sentenza del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria del 27 aprile 2015 la numero 5, che fa il paio però con quella resa dal medesimo Consesso qualche settimana prima¹⁹⁴ e contribuisce a definire ormai chiaramente il processo amministrativo come un processo retto dal principio dispositivo, la cui funzione è quella di dare soddisfazione all'interesse del ricorrente, nei termini voluti dal ricorrente stesso, che dalla posizione giuridica dedotta in giudizio può, entro certi limiti, disporre secondo l'intendimento dell'azione come diritto soggettivo autonomo.

In virtù del principio dispositivo è la parte che ha il compito esclusivo della scelta di dare un determinato ordine all'esame dei motivi di ricorso, stabilendo tra gli stessi una sequenza logica che vincola il Giudice anche se l'osservanza di questa sequenza può portare ad un risultato non in linea con la tutela piena dell'interesse pubblico e della legalità.

¹⁹⁴ Cons. Stato, Ad. Plen., 13 aprile 2015, n. 4.

La graduazione è un ordine dato dalla parte ai vizi-motivi, o alle domande di annullamento, in funzione del proprio interesse; serve a segnalare che l'esame e l'accoglimento di alcuni motivi o domande di annullamento ha, per la parte, importanza prioritaria, e che i motivi, o le domande, indicati come subordinati o graduati per ultimi, hanno minore importanza e se ne chiede l'esame esclusivamente in caso di mancato accoglimento di quelli prioritari¹⁹⁵.

La graduazione impedisce pertanto ai giudici di passare all'esame dei vizi-motivi subordinati perché tale volizione equivale ad una dichiarazione di carenza di interesse alla loro coltivazione una volta accolta una o più delle preminenti doglianze¹⁹⁶.

La graduazione dei motivi o delle domande diventa perciò un limite al dovere del giudice di pronunciare per intero sopra di esse, prescindendo dall'ordine logico delle medesime o dalla loro pregnanza¹⁹⁷.

¹⁹⁵ A. Auletta, *L'ordine di trattazione dei motivi, la loro graduazione e l'assorbimento*, www.neldiritto.it

¹⁹⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

¹⁹⁷ Tale limitazione è coerente con il canone logico di non contraddizione: come il più contiene il meno, se alla parte è dato di delimitare ineludibilmente il perimetro del thema decidendum, così deve ammettersi che la parte possa imporre a

Siffatta conclusione non è in contrasto con il codice del processo amministrativo¹⁹⁸: in relazione al contenuto del ricorso, il c.p.a., come già la previgente disciplina, si limita ad indicare il contenuto necessario, non anche eventuale; esige la specificità dei motivi, non anche la loro graduazione, che resta una facoltà della parte non vietata dalla disciplina processuale.

Come evinto dai Giudici dell'Adunanza Plenaria, purtroppo, all'interno del Codice del Processo Amministrativo non è possibile rinvenire specifici riferimenti normativi, che siano diversi dai principi generali già contenuti nel Codice di procedura civile¹⁹⁹, e su cui ancorare il relativo principio di diritto.

Per queste ragioni si sono avvicendati diversi orientamenti giurisprudenziali e, tra questi, ne sono emersi due di segno opposto:

- una prima tesi, volta a sostenere la potestà del Giudice amministrativo d'individuare l'ordine di esame dei motivi, sulla base della loro consistenza oggettiva e del rapporto esistente tra

quest'ultimo la tassonomia dell'esame dei vizi di legittimità e delle eventuali plurime correlate domande di annullamento.

¹⁹⁸ Art. 40 codice del processo amministrativo.

¹⁹⁹ L'art. 39 c.p.a. (contenente il rinvio esterno al Codice di procedura civile), per il tramite dell'art. 99 c.p.c., enuncia il principio della domanda, mentre l'art. 40 c.p.c. indica quale contenuto necessario del ricorso "i motivi specifici su cui si fonda", non dettando, dunque, una regola specifica per la trattazione degli stessi.

gli stessi sul piano logico giuridico : “Il Giudice ha il dovere di decidere la controversia, ai sensi del combinato disposto degli artt. 76, comma 4, c.p.a. e 276, comma 2, c.p.c., secondo l’ordine logico che, di regola, pone la priorità della definizione delle questioni di rito rispetto alle questioni di merito e, fra le prime, la priorità dell’accertamento della ricorrenza dei presupposti processuali rispetto alle condizioni dell’azione”²⁰⁰, in senso critico bisogna richiamare però l’Adunanza Plenaria, Sentenza 7 aprile 2011, n. 4 secondo cui “L’ordine di esame delle questioni non è subordinato alla veste formale utilizzata per la loro deduzione, ma dipende dal loro oggettivo contenuto. Ne discende che, qualora il ricorso incidentale abbia la finalità di contestare la legittimazione al ricorso principale, il suo esame assume carattere necessariamente pregiudiziale; e la sua accertata fondatezza preclude, al giudice, l’esame del merito delle domande proposte dal ricorrente”.

In linea generale, il ricorso incidentale va esaminato dopo quello principale e solo in caso di riconosciuta fondatezza di quest’ultimo, poiché esso, di regola, opera come un’eccezione processuale in senso tecnico.

²⁰⁰ Cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., Sent. 25 febbraio 2014, n. 9.

Tuttavia, anche mettendo da parte il rilievo di esigenze di economia processuale (peraltro da coordinare con il principio della corrispondenza tra il chiesto ed il pronunciato), si sono individuate fattispecie in cui l'esame del ricorso incidentale può (o deve) precedere la valutazione del ricorso principale.

In particolare, si è affermato che nel caso in cui sia proposto un ricorso incidentale tendente a paralizzare l'azione principale per ragioni di ordine processuale, il Giudice è tenuto a dare la precedenza alle questioni sollevate dal ricorrente incidentale che abbiano priorità logica su quelle sollevate dal ricorrente principale, e tali sono le questioni che si riverberino sull'esistenza dell'interesse a ricorrere del ricorrente principale, perché, pur profilandosi come questioni di merito, producono effetti sull'esistenza di una condizione dell'azione, e quindi su una questione di rito²⁰¹.

Un'ipotesi di questo genere si verifica quando il ricorso incidentale concerne un aspetto del procedimento concorsuale in contestazione che incide sulla stessa legittimità della partecipazione del ricorrente.

- Una seconda tesi, invece, valorizzando il principio dispositivo e quello di effettività, ha prospettato la necessità di un Giudice

²⁰¹ Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2002 n. 2468.

rispettoso dell'ordine indicato dal ricorrente²⁰², nella misura in cui si ammette l'esistenza di una coincidenza tra ordine di prospettazione e massima utilità ritraibile dal ricorrente²⁰³.

Da ciò si evince il principio per cui nei processi connotati da parità delle parti e principio dispositivo, l'ordine dei motivi vincola il Giudice, laddove nei processi connotati da un primato assoluto dell'interesse pubblico l'ordine dei motivi non è vincolante per il Giudice: nei giudizi di costituzionalità rientra nella discrezione della Corte la scelta dell'ordine di esame dei differenti parametri, e, inoltre, dichiarata l'incostituzionalità della norma alla luce di un determinato parametro, la Corte stessa può dichiarare assorbiti gli altri, per difetto di rilevanza, e per ragioni di economia processuale²⁰⁴.

L'orientamento tradizionale, seguito anche di recente dal Consiglio di Stato²⁰⁵ e dal Tar Puglia²⁰⁶, secondo cui spetta al giudice amministrativo individuare l'ordine di trattazione dei

²⁰² G. D. Comporti, *Il giudice amministrativo tra storia e cultura : la lezione di Pier Giorgio Ponticelli*, *Rivista di Diritto Processuale amministrativo*, fascic. 3, 2014, pag. 746.

²⁰⁴ Corte cost., 19 ottobre 2009, n. 262.

²⁰⁵ Cons. Stato, Sez. IV, 4 settembre 2015, n. 552.

²⁰⁶ T.A.R. Bari, Sez I, 13 gennaio 2015, n. 22.

motivi di ricorso avuto riguardo alla relativa consistenza oggettiva, pure prescindendo dalla graduazione che di essi la parte abbia fatto, deve ritenersi definitivamente superato.

In riferimento alla modalità di graduazione dei vizi-motivi, consistendo in una eccezione all'obbligo del Giudice di esaminare tendenzialmente tutti i vizi di legittimità costitutivi del *thema decidendum*, richiede una puntuale ed esplicita esternazione da parte di questi ultimi tanto per ragioni di certezza dei rapporti processuali quanto per evitare che sia il giudice a sostituirsi alle parti nella ricerca della maggiore satisfattività dell'interesse concreto perseguito da queste ultime.

In tale prospettiva risulta confermata la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha sempre richiesto, ai fini della rituale ed effettiva subordinazione dei motivi, che questa sia espressa e non desumibile implicitamente dalla semplice enumerazione delle cesure o del mero ordine di prospettazione delle stesse²⁰⁷.

Il potere di graduazione della parte, di massima vincolante per il giudice, incontra dei limiti, rispetto ai quali è bene distinguere tra:

²⁰⁷ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 8 aprile 2014, n. 1662; Cons. giust. Amm., 7 marzo 2014, n. 98; Cons. Stato, Sez. III, 24 maggio 2013, n. 2837.

a) situazione ante codicem, laddove l'art. 26 L. Tar prevedeva che, in caso di riscontro del vizio di incompetenza, il giudice dovesse rimettere l'affare all'autorità competente, senza scrutinare gli ulteriori motivi di ricorso, quantunque la parte ne avesse chiesto l'esame in via preventiva : diversamente opinando, si diceva, si svolgerebbe un giudizio ipotetico sulle corrette modalità di esercizio del potere da parte dell'autorità competente, peraltro non partecipante al giudizio, e quindi non messa in condizione di esercitare il contraddittorio circa i vizi "di merito" dedotti nel ricorso introduttivo²⁰⁸;

b) la situazione post codicem, laddove, malgrado la mancata riproduzione nel tessuto codicistico di una disposizione di tenore analogo al citato art. 26 L. Tar, una soluzione equivalente a quella sperimentata dalla giurisprudenza con riguardo al quadro normativo previgente può fondarsi sull'art. 34, comma 2, c.p.a. Tale disposizione prevede che "in nessun caso il Giudice può pronunciarsi con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati", ad avviso del Massimo Consesso, la disposizione va riferita, per quanto non manchino letture più restrittive, a tre ordini di casi:

²⁰⁸ Cons. Stato, Sez. V, 6 aprile 2009, n. 2143.

- 1) mancanza di una proposta vincolante, indefettibile ai fini dell'avvio del procedimento;
- 2) mancata acquisizione di un parere obbligatorio per legge;
- 3) emanazione del provvedimento da parte di un'autorità diversa da quella competente per legge.

Orbene, laddove sia riscontrato un vizio di questo tipo, il Giudice deve limitarsi ad annullare il provvedimento, disattendo l'eventuale diversa graduazione dei motivi da parte del ricorrente, a meno che la censura di incompetenza, o le altre assimilate, non siano state affatto sollevate dalla parte ma si tratti di un'ipotesi di improbabile verifica.

Questo significa che si tratta di vizi così radicali da consentire una deroga all'altrimenti vincolante principio della prospettazione in rapporto all'ordine dei motivi del ricorso²⁰⁹.

A ben vedere, una simile soluzione determina effetti positivi in termini di deflazione del contenzioso “perché persuade il ricorrente dalla proposizione di impugnative di procedimenti attinti da una pletora di motivi sostanzialmente di facciata e lo stimola a concentrarsi solo sull'interesse sostanziale

²⁰⁹ A. Auletta, nota a Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n.5.

effettivamente perseguibile; si evitano, per tale via, gli eccessi di tutela spesso forieri di veri abusi del processo «²¹⁰.

Con i principi di diritto enunciati dalla sentenza in Adunanza Plenaria n.5 del 2015 può ormai ritenersi assodato che l'attuale processo amministrativo sia riconducibile alla giurisdizione di diritto soggettivo (con apertura parziale alla giurisdizione di tipo oggettivo in precisi e limitati ambiti), e tendenziale predominio del principio dispositivo nel giudizio davanti al TAR., con l'eccezione delle questioni rilevabili d'ufficio²¹¹.

²¹⁰ Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

²¹¹ A. CERRETO, *Sul potere del giudice amministrativo di stabilire l'ordine di decisione dei motivi e delle domande nel giudizio davanti al TAR* (osservazioni alla sentenza del Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5).

3) Assorbimento dei motivi e delle domande

Il riconoscimento in capo al Giudice del potere di decidere l'ordine di esame delle censure ha favorito in passato la diffusione della prassi giurisprudenziale dell'assorbimento dei motivi: il Giudice «sceglie» un motivo fondato di ricorso e sulla base di questo solo motivo, che accoglie, annulla il provvedimento, omettendo di esaminare le altre censure proposte dal ricorrente, che vengono, appunto, dichiarate assorbite²¹².

Si ha graduazione allorchè la parte abbia esplicitamente indicato al Giudice l'ordine da seguire nel trattare le diverse questioni, non essendo la stessa desumibile dalla mera enumerazione delle censure o dal mero ordine di prospettazione delle stesse, in mancanza di siffatta espressa graduazione, si riespande nella sua pienezza l'obbligo del Giudice di pronunciare, salvo precise deroghe, su tutti i motivi e le domande²¹³.

In tal modo il Giudice assicura un completo controllo di legalità su tutti gli aspetti dell'azione amministrativa a lui sottoposti;

²¹² B. Cavallo, *Processo amministrativo e motivi assorbiti*, Teramo, 1975, pag 613.

²¹³ M. Provenzano, *Pluralità di azioni, graduazione delle domande e assorbimento dei motivi : il principio dispositivo al vaglio dell' Adunanza Plenaria e la primazia del principio di effettività*, www.ildirittoamministrativo.it.

garantisce il diritto di difesa della parte²¹⁴; rende effettivo il doppio grado di giudizio imposto dall'art. 125 Cost. e declinato dagli artt. 4 e 6 c.p.a. come principio generale del processo amministrativo.

Una diversa e diffusa tesi ritiene, invece, che la linea guida che il Giudice deve seguire nell'ordinare i vizi-motivi, sia sempre e solo quella di assicurare la maggior soddisfazione dell'interesse del privato.

In sintesi, ciò che non è consentito fare in presenza di una espressa graduazione, dovendo in questi casi seguire il criterio della massima soddisfazione dell'interesse del ricorrente, così come da quest'ultimo prospettato, il Giudice può farlo laddove tale indicazione della parte sia mancata, dovendo in questi casi definire l'ordine di trattazione delle questioni in ragione della rispettiva consistenza oggettiva, contemperando l'obiettivo di una tutela piena dell'interesse sostanziale della parte con quello del ripristino della legalità violata, il che porterà il Giudice, in mancanza di una espressa graduazione in senso inverso, ad

²¹⁴ Consistente nel diritto ad una pronuncia esaustiva ex art. 105 comma 1 c.p.a..

annullare alla luce del vizio che, in ipotesi, inficia ab imis la legittimità di una procedura di gara o di concorso²¹⁵.

Ed infatti : “ il principio dispositivo non può cancellare il dato di fatto che l’interesse pubblico di cui è portatrice una delle parti in causa rimane il convitato di pietra che impronta più o meno consapevolmente svariate disposizioni; la visione del processo amministrativo nella logica ‘parte privata contro parte pubblica’, ‘interesse privato contro interesse pubblico’ , non considera, sullo sfondo, l’interesse generale dell’intera collettività da un lato ad una corretta gestione della cosa pubblica, e dall’altro ad una corretta gestione del processo, anche per ripercussioni finanziarie che ricadono sulla collettività; il processo in cui sia parte una pubblica amministrazione deve consentire l’accertamento di una verità processuale vicina se non coincidente con quella storica perché è interesse della collettività la legittimità dell’azione amministrativa; si comprende così alla fine, che effettività e giusto processo significano soddisfacimento della domanda di giustizia per i realmente bisognosi, senza incoraggiamento di azioni

²¹⁵ A. Auletta, nota a sentenza del Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n.5.

opportunistiche (specie sul piano risarcitorio come bene messo in luce dall'ordinanza di rimessione) emulative e pretestuose”²¹⁶

Come visto in precedenza, in mancanza di una espressa graduazione dei vizi-motivi, si riespande il dovere del giudice amministrativo di vagliare tutti i motivi e le domande, ma al contempo, potendo egli selezionare in vista della completa tutela dell'interesse legittimo ed al contempo della legalità e dell'interesse pubblico, le censure da cui principiare secondo l'ordine dettato dalla maggior pregnanza del vizio di legittimità e dallo sviluppo logico del procedimento, è possibile che, in taluni ben delimitati casi, l'esame del giudice si arresti prima di aver esaurito l'intero compendio delle censure proposte.

Nel processo amministrativo, la tecnica dell'assorbimento dei motivi deve ritenersi legittima quando è espressione consapevole del controllo esercitato dal giudice dell'esercizio della funzione pubblica e se è rigorosamente limitata ai soli casi disciplinati dalla legge ovvero quando sussista un rapporto di stretta e chiara continenza, pregiudizialità o implicazione logica tra censura accolta e quella non esaminata.

Tale conclusione strettamente correlata al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato²¹⁷ diventa

²¹⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

inevitabile in un contesto sistematico diretto ad assicurare il più intenso accertamento del rapporto amministrativo controverso, anche al fine di evitare lunghi contenziosi diretti a riproporre le stesse domande in seguito al rinnovo del provvedimento, affetto dagli stessi vizi non esaminati dal giudice²¹⁸.

L'Adunanza Plenaria interviene infine sul controverso tema dell'ammissibilità della prassi dell'assorbimento dei motivi, che si compendia nel potere in capo al Giudice di "scegliere" il motivo di ricorso fondato, e di accogliere il ricorso di annullamento sulla base di tale solo motivo, ritenendo assorbiti, e quindi non trattando gli altri.

Tale prassi, molto diffusa in passato, se per un verso consentiva di realizzare un'esigenza di economia processuale, per altro verso determinava inconvenienti:

- per il ricorrente, in quanto la reiterazione del provvedimento con tutti i vizi censurati con i motivi di ricorso assorbiti poteva pregiudicare la sua pretesa di ricevere una tutela effettiva;
- per l'amministrazione, che rimaneva incerta, in sede confermativa, circa la fondatezza delle censure assorbite e

²¹⁷ Art. 112 c.p.c..

²¹⁸ Cons. Stato, Ad Plen, 27 aprile 2015, n. 5.

dunque sulle modalità di riesercizio del potere a seguito di annullamento del primo provvedimento.

Invero gli stessi benefici che la prassi dell'assorbimento apporta in termini di economia processuale sono più apparenti che reali, soprattutto se ci si colloca nell'ottica non del singolo processo, ma della definizione del rapporto sostanziale tra amministrazione e cittadino; è evidente, infatti, che accogliere un motivo di difetto di motivazione, e assorbire profili di eccesso di potere e censure di violazione di legge, rende possibile la reiterazione dell'atto con altra motivazione, cui può seguire un nuovo giudizio nel quale saranno riproposte le stesse censure che il giudice avrebbe potuto e dovuto esaminare proprio al fine di ridurre il rischio di una nuova impugnazione²¹⁹.

In merito alla questione dell'assorbimento pare doveroso rammentare come lo schema originario del codice del processo amministrativo²²⁰ conteneva la disposizione espressa secondo cui: "Quando accoglie il ricorso, il Giudice deve comunque esaminare tutti i motivi, ad eccezione di quelli dal cui esame non

²¹⁹ Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

²²⁰ Nel testo licenziato dalla commissione di studio istituita in seno al Consiglio di Stato.

possa con evidenza derivare alcuna ulteriore utilità al ricorrente”.

Ad ogni modo il principio tra chiesto e pronunciato e il conseguente dovere del giudice di pronunciarsi su tutta la domanda, unitamente alle esigenze di miglior cura dell'interesse pubblico e della legalità, comportano che il c.d. assorbimento dei motivi sia, in linea di principio, considerato vietato²²¹.

²²¹ Cons. Stato, Ad. Plen, 27 aprile 2015, n. 5.

4) Deroghe al divieto di assorbimento

Limitate e puntuali, nonché circostanziate, eccezioni al divieto di assorbimento sono tuttavia ammissibili nelle seguenti ipotesi:

1) nelle fattispecie in cui l'assorbimento sia espressamente consentito da una disposizione di legge (derogatoria del generale divieto desumibile dal sistema), come accade:

- nei casi riconducibili all'art. 34, comma 2 c.p.a.;
- nei casi di giudizio che si conclude con sentenza in forma semplificata in cui il giudice può motivare con riferimento al punto ritenuto risolutivo²²²;
- nei casi di manifesta irricevibilità, inammissibilità, improcedibilità e infondatezza, che consente di assorbire la questione di mancata integrità del contraddittorio²²³.

Nel caso di giudizio immediato (sentenza semplificata) si consente al Giudice di motivare avuto riguardo al punto ritenuto risolutivo, il che implica che il Giudice è esonerato da una motivazione puntuale sulle singole questioni, anche tale autorizzazione legislativa, tuttavia, va mediata con il principio che la tutela deve essere piena ed effettiva nell'ambito della domanda.

²²² Art. 74 c.p.a.

²²³ Ex. art. 49 comma 2, c.p.a..

Pare doveroso chiarire che la sentenza semplificata è diventata una forma motivazionale alternativa alla sentenza ordinaria, la differenza che esiste tra la sentenza ordinaria e la “sentenza succintamente motivata” consiste nel fatto che per quest’ultima la motivazione può consistere in un sintetico riferimento al punto di fatto e di diritto ritenuto risolutivo, vale a dire proprio nelle modalità di stesura della motivazione; tuttavia l’attribuzione alla sentenza semplificata di un connotato di maggiore stringatezza della parte motiva è meramente tendenziale, invero in ossequio al parametro costituzionale di cui all’art. 111, la motivazione deve in ogni caso essere congrua, esauriente, esaustiva e pienamente idonea ad adempiere compiutamente alla sua funzione conformativa dell’agire amministrativo.

L’utilizzo di uno stile sintetico può causare incertezze interpretative in ordine agli effetti precettivi della sentenza²²⁴; pertanto si deve ritenere che la sentenza in forma semplificata deve risultare idonea a determinare un effetto conformativo di

²²⁴ S. Tarullo, *Il Giusto Processo Amministrativo. Studio sull’effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Giuffrè, Torino, 2004, pag 222.

portata del tutto analoga a quello che sarebbe scaturito da una decisione ordinaria²²⁵.

Pertanto, se è risolutiva una questione di rito, non vi sono ostacoli né logici né giuridici all'assorbimento delle questioni di merito.

Ma se vanno affrontate solo questioni di merito, la motivazione su un solo punto ritenuto risolutivo, con assorbimento degli altri motivi, non può tradursi in un'omissione di pronuncia o in una tutela non pienamente satisfattiva.

Quanto a una pronuncia di accoglimento, essa deve essere pienamente satisfattiva per cui anche in caso di utilizzo della sentenza in forma semplificata, occorre rispettare quanto detto sulla vincolatività della graduazione, le sue deroghe, l'obbligo del Giudice di ordinare le questioni in base alla pregnanza dei vizi ed alla sequenza logico-procedurale.

Pertanto nell'esegesi dell'art 74 c.p.a., l'espressione "punto di fatto o di diritto ritenuto risolutivo" va intesa non solo nel senso di idoneità a chiudere il processo rapidamente, ma nel senso più ampio e sostanziale di idoneità a chiudere la lite definitivamente.

²²⁵ C.Guacci, *La tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione secondo il Codice del processo amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012, pag.729.

2) Nelle fattispecie in cui si impongono evidenti e ineludibili ragioni di ordine logico-pregiudiziale, come accade:

- nei casi di reiezione per motivi di rito (il che porta a ritenere assorbiti i motivi di merito);
- nei casi di accoglimento di una censura proposta in via alternativa o prioritaria rispetto ad altra (il che porta all'assorbimento della censura alternativa o subordinata);
- nei casi di rigetto del ricorso principale (il che porta all'assorbimento del ricorso incidentale, il cui accoglimento sia condizionato all'accoglimento del ricorso principale);

3) nelle fattispecie in cui vi siano delle evidenti esigenze di economia processuale, sempre che ciò non vada a discapito dell'esigenza di effettività della tutela, cui il processo amministrativo deve tendere, come accade:

- nelle ipotesi in cui il giudice derogando alla naturale rigidità dell'ordine di esame, ritenga preferibile risolvere la lite rigettando il ricorso nel merito o nel rito in base ad una ben individuata ragione più liquida sulla scorta del paradigma sancito dagli articolo 49 comma 2 e 74 c.p.a. sempre che il suo esercizio non incida sul diritto di difesa del contro interessato e consenta un'effettiva accelerazione della definizione della lite e,

purchè sia stata preventivamente assodata, da parte del medesimo Giudice, la giurisdizione e la competenza²²⁶;

- nelle ipotesi di motivi meramente ripetitivi di altri già esaminati e respinti;

- nei casi di provvedimento fondato su una pluralità di ragioni autonome laddove il rigetto delle censure proposte avverso una di esse comporta l'assorbimento di quelle relative ad altri capi del provvedimento nella misura in cui il mantenimento in vita dello stesso fa venir meno l'interesse del ricorrente all'accoglimento delle altre doglianze.

Per controverso non si dà luogo all'assorbimento dei motivi per ragioni di economia processuale:

- in caso di accoglimento di censure relative alla rituale formazione del contraddittorio e alla comunicazione di avvio del procedimento, che non può consentire di non esaminare censure sostanziali, riferite ad altri aspetti contenutistici della determinazione impugnata;

- se il motivo accolto riguardi uno soltanto degli atti impugnati, non esaurendosi l'intera materia del contendere²²⁷.

²²⁶ Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9.

²²⁷ A. Auletta, *L'ordine di trattazione dei motivi, la loro graduazione e l'assorbimento*, www.neldiritto.it

CONCLUSIONI

Dopo averne analizzata l'evoluzione storica ed aver approfondito il ruolo e l'importanza che hanno i motivi all'interno del ricorso e più in generale all'interno dell'intero processo amministrativo, assistendo al passaggio da un ricorso utilizzato meramente come strumento di reazione a un provvedimento lesivo a un ricorso come atto processuale che introduce il giudizio amministrativo col quale è proposta la domanda giudiziale indipendentemente dai suoi contenuti, si è voluta sottolineare l'importanza che hanno avuto i motivi e, che hanno i motivi specifici nella tutela del cittadino, l'importanza dell'obbligo di articolare, a pena di inammissibilità, i motivi in modo chiaro, specifico e separato, anche se questo comporta inevitabilmente delle difficoltà.

Sorge spontaneo pensare che diventi sempre più difficile proporre “correttamente” i motivi all'interno di un ricorso giurisdizionale amministrativo senza incorrere nell'inammissibilità dell'impugnativa per “genericità” dei motivi medesimi.

Ebbene, secondo la giurisprudenza consolidata i motivi di gravame, sebbene non rubricati in modo puntuale, né espressi con una formulazione giuridica “rigorosa” devono, tuttavia,

essere esposti con specificità sufficiente a fornire almeno un principio di prova utile all'identificazione delle tesi sostenute a supporto della domanda finale, come chiarito dal vigente art. 40 del codice del processo amministrativo, nel quale si richiede l'esposizione dei motivi specifici su cui si fonda il ricorso e, giustamente a parer mio, anche la distinzione tra fatto e motivi, per una maggiore chiarezza, non rischiando un quasi inevitabile errore revocatorio per la difficoltà dei Giudici e delle controparti di individuare correttamente tutti i motivi.

Se da un lato vi è una forte rigidità, dall'altro questa rigidità viene temperata, infatti l'onere della specificazione dei motivi può intendersi assolto anche ove sia possibile desumere dal ricorso giurisdizionale la natura ed il significato delle censure avanzate, che devono essere formulate in modo da consentire al giudice adito di comprendere quali siano i vizi dedotti per sostenere l'invalidità dell'atto impugnato”.

A mio parere si sta andando nella giusta direzione ossia riconoscendo al cittadino una maggior possibilità di ottenere la tutela richiesta nonostante non si possa fare a meno di evidenziare come, l'accresciuta complessità e la maggiore tecnicità necessaria nel proporre il ricorso possano far incombere con relativa facilità nel vizio di inammissibilità.

Non si può non parlare della problematica dell'ordine di esame dei motivi, e quindi della sentenza del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria n. 5 del 2015.

Con i principi di diritto enunciati dalla sentenza può ormai ritenersi assodato che l'attuale processo amministrativo sia riconducibile alla giurisdizione di diritto soggettivo (con apertura parziale alla giurisdizione di tipo oggettivo in precisi e limitati ambiti), e tendenziale predominio del principio dispositivo nel giudizio davanti al Tar., con l'eccezione delle questioni rilevabili d'ufficio.

La graduazione dei motivi e delle domande di annullamento, pertanto, vincola il Giudice amministrativo sebbene la sua osservanza possa portare, in concreto, ad un risultato non in linea con la tutela piena dell'interesse pubblico e della legalità, per questo molte tesi si sono fino ad ora contrapposte.

Tra l'altro, in tutte le situazioni di incompetenza, carenza di proposta vincolante o parere obbligatorio, si versa nella situazione in cui il potere amministrativo non è stato ancora esercitato, sicché il giudice non può fare altro che rilevare il relativo vizio e assorbire tutte le altre censure, non potendo dettare le regole dell'azione amministrativa nei confronti di un organo che non ha ancora esercitato il suo *munus*.

Non è difficile pensare che, anche se questa Plenaria abbia un'indiscutibile importanza, sia la giurisprudenza che la dottrina a venire avranno molto su cui scrivere e riusciranno a dare tutte le risposte alle domande rimaste aperte.

BIBLIOGRAFIA

- R. Chieppa – R. Giovagnoli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè, Torino, 2012.
- G. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Torino, 2014.
- G. Scoca, *Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Torino, 2012.
- M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 1976.
- M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- M. Nigro, *Giustizia Amministrativa*, Il Mulino, 2002.
- M. Nigro, *L'appello nel Processo Amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1992.
- A. Travi, *Lezioni di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2012.
- R. De Nictolis, *Codice del Processo Amministrativo*, Wolters Kluwer, 2015.
- G. Leone, *Codice Amministrativo Commentato*, Cedam, 2010.
- R. Garofoli, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nel diritto, Roma, 2015.
- C. Mignone, *I Motivi Aggiunti nel Processo Amministrativo*, Padova, 1984.
- S. Castro, *Il Ricorso per Motivi Aggiunti nel Processo Amministrativo*, Giuffrè, Torino, 2011.
- F. Luiso, *Diritto Processuale Civile*, Giuffrè, Milano, 2015.
- G. Balena, *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*, Cacucci, 2015.
- C. Consolo, *Spiegazione di Diritto Processuale Civile*, Giappichelli, Torino, 2015.

- F. Caringella, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Dike Giuridica, Roma, 2015.
- A. Cerreto – R. M. Palmieri, *Tecniche di redazione della sentenza amministrativa*, Dike Giuridica, 2015.
- C. E. Gallo, *Manuale di Giustizia Amministrativa*, Giappichelli Torino, 2014.
- A. Barletta, *Extra e ultrapetizione, studio sui limiti del dovere decisorio del Giudice*, Giuffrè, 2012.
- C. Consolo, *Codice di Procedura Civile*, Wolters Kluwer, 2013.
- C. Consolo, *Codice di Procedura Civile commentato*, Ipsoa, 2010.
- G. Cian – A. Trabucchi, *Commentario breve al Codice di Procedura Civile*, Cedam, 2014.
- V. Caianiello, *Motivi Aggiunti*, Enciclopedia Giuridica, Roma, 1990.
- V. Caianiello, *Lineamenti del Processo Amministrativo*, Unione tipografica- editrice torinese, 1979.
- G. Virga, *Giustizia Amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1992.
- B. Cavallo, *Processo Amministrativo e motivi assorbiti*, Teramo, 1975.
- C. Guacci, *La tutela avverso l'inerzia della pubblica amministrazione secondo il Codice del Processo Amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012.
- S. Tarullo, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Giuffrè, Torino, 2004.
- R. De Nictolis, *Il secondo correttivo del codice del processo amministrativo*, www.federalismi.it.
- M. Provenzano, *Pluralità di azioni, graduazione delle domande e assorbimento dei motivi : il principio dispositivo al vaglio dell'Adunanza Plenaria e a primazia del principio di effettività*, www.ildirittoamministrativo.it

M. Sandulli, *Il Codice del Processo Amministrativo nel secondo correttivo tra motivi formali e sostanziali*, www.norma.it.

A. Pittoni, *La “piena conoscenza” e i motivi aggiunti*, www.dirittoamministrativo.it

A. Auletta, *L'ordine di trattazione dei motivi, la loro graduazione e l'assorbimento*, www.neldiritto.it.

A. Auletta, *L'ordine di trattazione dei motivi, la loro graduazione e l'assorbimento*, www.neldiritto.it.

A. G. Pietrosanti, *Sulla violazione dei principi di chiarezza e sinteticità previsti dall'art. 3 comma 2 c.p.a.*, *Rivista il Foro Amministrativo*, 2013.

C. Cacciavillani, *Sul ricorso per motivi aggiunti di cui all'art. 21 della legge Tar come modificato dalla legge n.205/2000*, *Rivista di Diritto Processuale Amministrativo*, 2005.

F. Fracchia, *Motivi aggiunti, termine di decadenza e modifiche del petitum*, *Rivista di Diritto Processuale Amministrativo*, 1996.

F. Siciliano, *Note sull'aggiunzione dei motivi dopol'entrata in vigore del Codice del Processo Amministrativo*, *Rivista Il Foro Amministrativo*, 2011.

P. Divizia, *Considerazioni in tema di motivi aggiunti nel giudizio amministrativo : profili teorici e tecnica giudiziale*, *Rivista Il Foro Amministrativo*, 2003.

D. Turrone, *Justice delayed is (not) justice denied*, *Rivista di Giustizia Amministrativa*, 2015.

G. D. Comporti, *Il Giudice amministrativo tra storia e cultura : la lezione di Pier Giorgio Ponticelli*, *Rivista di Diritto Processuale Amministrativo*, 2014.

A. Romano Tassone, *Sulla disponibilità dell'ordine di esame dei motivi di ricorso*, *Rivista di Diritto Processuale Amministrativo*, 2012.

A. Cerreto, *Sul potere del giudice amministrativo di stabilire l'ordine di decisione dei motivi e delle domande nel giudizio davanti ai Tar*, osservazioni alla sentenza del Consiglio di Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n.5.

A. Auletta, nota a Consiglio di Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.

GIURISPRUDENZA

- T.A.R. Lazio, Roma, Sez. III, 4 gennaio 2006, n. 81.
- T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 26 maggio 2006, n. 502.
- T.A.R. Basilicata, Potenza, 23 ottobre 2006, n. 704.
- T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 5 febbraio 2008, n. 88.
- T.A.R. Liguria, Genova, Sez. II, 11 aprile 2008, n. 543.
- T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 14 aprile 2010, n. 1332.
- T.A.R. Campania, Napoli, Sez. III, 9 novembre 2010, n. 23704.
- T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 11 dicembre 2012, n. 1589.
- T.A.R. Valle D'Aosta, Aosta, 13 dicembre 2012, n. 112.
- T.A.R. Calabria, Catanzaro, Sez. I, 14 dicembre 2012, n. 1213.
- T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Trieste, Sez. I, 25 maggio 2012, n. 183.
- T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 14 novembre 2013, n. 475
- T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 15 maggio 2014, n. 1244.
- T.A.R. Puglia, Bari, Sez. I, 13 gennaio 2015, n. 22.
- T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 17 gennaio 2015, n. 611
- T.A.R. Abruzzo, Pescara, Sez. I, 19 ottobre 2015, n. 395.
- T.A.R. Lazio, Latina, Sez. I, 7 aprile 2015, n. 314.
- T.A.R. Piemonte, Torino, Sez. I, 17 luglio 2015, n. 1224.
- Cons. Stato, Ad. Plen., 2 maggio 1960, n. 4.
- Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 1978, n. 1297.
- Cons. Stato, Ad. Plen., 20 maggio 1980, n. 180.
- Cons. Stato, Ad. Plen., 28 ottobre 1980, n.38.
- Cons. Stato, Sez. V, 7 settembre 1982, n. 635.
- Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 1992, n. 1095.
- Cons. Stato, Sez. V, 23 marzo 1993, n. 398.
- Cons. Stato, Sez. V, 25 febbraio 1997, n. 184.
- Cons. Stato, Sez. V, 8 maggio 2002, n. 2468.

Cons. Stato, Sez. VI, 5 settembre 2002, n. 4487.
Cons. Stato, Sez. VI, 22 ottobre 2002, n. 5813.
Cons. Stato, Ad. Plen., 26 marzo 2003, n. 4.
Cons. Stato, Sez. V, 12 ottobre 2004, n. 6575.
Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 2006, n. 705.
Cons. Stato, Sez. VI, 5 giugno 2006, n. 3333.
Cons. Stato, Sez. V, 6 aprile 2009, n. 2143.
Cons. Stato, Sez. VI, 4 agosto 2009, n. 4905.
Cons. Stato, Sez. IV, 18 marzo 2010, n. 1617.
Cons. Stato, Ad. Plen., 15 aprile 2010, n. 2155.
Cons. Stato, Sez. VI, 15 luglio 2010, n. 4557.
Cons. Stato, Sez. VI, 27 novembre 2010, n. 8251.
Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2011, n. 854.
Cons. Stato, Sez. V, 29 marzo 2011, n. 1925.
Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 2011, n. 2755.
Cons. Stato, Sez. V, 12 maggio 2011, n. 2817.
Cons. Stato, Sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345.
Cons. Stato, Sez. VI, 24 novembre 2011, n. 6204.
Cons. Stato, Sez. V, 14 dicembre 2011, n. 6539.
Cons. Stato, Sez. V, 22 marzo 2012, n. 1640.
Cons. Stato, Sez. II, 20 giugno 2012, n. 3597.
Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2012, n. 3717.
Cons. Stato, Sez. VI, 9 luglio 2012, n. 4006.
Cons. Stato, Sez. III, 27 settembre 2012, n. 5111.
Cons. Stato, Sez. VI, 25 ottobre 2012, n. 5469.
Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 2012, n. 6703.
Cons. Stato, Sez. V, 24 gennaio 2013, n. 456.
Cons. Stato, Ad. Plen., 19 aprile 2013, n. 7.
Cons. Stato, Sez. V, 23 dicembre 2013, n. 6223.
Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2014, n. 9.

Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2014, n. 1241.
Cons. Stato, Sez. V, 17 giugno 2014, n. 3088.
Cons. Stato, Sez. V, 29 ottobre 2014, n. 5361.
Cons. Stato, Ad. Plen., 20 novembre 2014, n. 32.
Cons. Stato, Sez. IV, 20 gennaio 2015, n. 143.
Cons. Stato, Sez. IV, 4 febbraio 2015, n. 552.
Cons. Stato, Ad. Plen., 13 aprile 2015, n. 4.
Cons. Stato, Ad. Plen., 27 aprile 2015, n. 5.
Cons. Stato, Sez. IV, 3 novembre 2015, n. 5013.
Cons. Stato, Ad. Plen., 10 dicembre 2015, n. 4.
Cons. Stato, Sez. VI, 4 gennaio 2016, n. 8.
Cons. Stato, Sez. V, 27 gennaio 2016, n. 279.
Cons. Stato, Sez. VI, 7 aprile 2016, n. 1389.
Cass. Civile, 8 aprile 2004, n. 6943.
Cass. Civile, 21 agosto 2004, n. 16501.
Cass. Civile, 11 gennaio 2005, n. 375.
Cass. Civile, 22 giugno 2007, n. 12581.
Cass. Civile, 20 giugno 2008, n. 16809.
Cass. Civile, 10 febbraio 2010, n. 3012.
Cass. Civile, 4 ottobre 2011, n. 20311.
Cass. Civile, 13 gennaio 2012, n. 409.
Cass. Civile, 30 aprile 2014, n. 9452.

SITOGRAFIA

www.federalismi.it

www.ildirittoamministrativo.it

www.dirittoamministrativo.it

www.norma.it

www.neldiritto.it

www.giustizia-amministrativa.it